

TARTU ÜLIKOOL  
SOTSIAALTEADUSTE VALDKOND  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Avaliku õiguse osakond

Helina Kasvandik

**AVALIKUS KOHAS ALKOHOLI TARVITAMISE KEELD JA SELLE ÜLE  
TEOSTATAV RIIKLIK JÄRELEVALVE**

Magistritöö

Juhendaja *dr. iur* Vallo Olle

TARTU  
2017

## Sisukord

|  |    |
|--|----|
| Sissejuhatus .....   | 3  |
| 1. Avalikus kohas alkoholi tarvitamise keeld kehtivas õiguses.....   | 6  |
| 1.1. Avalikus kohas alkoholi tarvitamise regulatsiooni ajalugu korrakaitseõiguses .....  | 6  |
| 1.1.1. Avalikus kohas alkoholi tarvitamise regulatsioon enne korrakaitseseaduse jõustumist .....   | 6  |
| 1.1.2. Avalikus kohas alkoholi tarvitamise regulatsioon korrakaitseseaduses 01.07.2014-10.01.2015 .....  | 8  |
| 1.2 Korrakaitseseaduse jõustumisega kaasnenud õiguslikud probleemid .....  | 10 |
| 1.3 Õiguslikud nõuded avalikus kohas alkoholi tarvitamisele kehtiva regulatsiooni alusel .....   | 12 |
| 1.4 Määratlemata õigusmõisted .....  | 15 |
| 1.5 Avalikus kohas alkoholi tarvitamise keelu proportsionaalsus soovitud eesmärgi suhtes... ..   | 20 |
| 1.5.1. Avalikus kohas alkoholi tarvitamise keeld kui isiku põhiõiguse riive .....  | 20 |
| 1.5.2. Avalikus kohas alkoholi tarvitamise keelu eesmärk .....   | 22 |
| 1.5.3. Avalikus kohas alkoholi tarvitamise keelu proportsionaalsus.....  | 24 |
| 1.5.3.1. Keelu kohasus ehk sobivus.....  | 25 |
| 1.5.3.2. Keelu vajalikkus .....  | 25 |
| 1.5.3.3. Keelu mõõdukus ehk proportsionaalsus kitsamas tähenduses .....  | 27 |
| 2. Avalikus kohas alkoholi tarvitamise üle teostatav riiklik järelevalve .....   | 30 |
| 2.1. Riikliku järelevalve mõiste .....   | 30 |
| 2.2. Riikliku järelevalvet teostavad korrakaitseorganid.....   | 32 |
| 2.3. Avaliku korra eest vastutav isik.....   | 33 |
| 2.4. Avalikus kohas alkoholi tarvitamise üle teostatava riikliku järelevalve meetmete rakendamisel kohalduvad õigusprintsiibid ning nende järgimine praktikas..... | 34 |
| 2.4.1. Kohalduvad õigusprintsiibid .....   | 34 |
| 2.4.2. Riiklikus järelevalves kasutatavad meetmed avalikus kohas alkoholi tarvitaja suhtes .....   | 41 |
| 2.4.2.1. Riikliku järelevalve üldmeetmed.....  | 42 |
| 2.4.2.2. Riikliku järelevalve erimeetmed .....   | 43 |
| 2.4.3. Õigusprintsiiptide järgimine riikliku järelevalve meetmete kohaldamisel .....   | 49 |
| Kokkuvõte .....  | 55 |
| The ban on consuming alcohol in public places and state supervision over it.....   | 61 |
| KASUTATUD ÕIGUSAKTID .....   | 68 |
| KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA .....  | 68 |
| KASUTATUD KIRJANDUS .....  | 70 |
| KASUTATUD MUUD ALLIKAD .....   | 70 |

## Sissejuhatus

Eesti korrakaitseõiguse areng oli 2007. aastaks jõudnud seisu, kus senise normatiivse pagasiga jätkata ei olnud enam võimalik, ilma et tekiks konflikt õigusriiklike põhimõtetega. Olemasolevad õigusnormid olid ebaühtlased, olles ühelt poolt kasutamiseks liiga üldised, teiselt poolt aga käsitlesid avalikku korda ning turvalisust ohustavaid olukordi liiga kitsalt, taandades avaliku korra ja turvalisuse kaitse üksikutele tegevustele, nägemata sealjuures korrakaitset kui terviklikku süsteemi.<sup>1</sup> Uus korrakaitseseadus (*edaspidi* KorS) võeti vastu 23.02.2011 ning see jõustus 01.07.2014. KorS-i eesmärk on korrastada riikliku järelevalve ja ohutõrjega seotud õigust, mis seni oli killustunud erinevatesse valdkondlikesse seadustesse. KorS-i üheks reguleeritavaks valdkonnaks on avalikus kohas alkoholi tarvitamine. Kuivõrd avalikus kohas alkoholi tarvitamise regulatsioon on aja jooksul läbinud mitmeid olulisi muudatusi, siis ei ole tänase päevani täielikult selge antud regulatsiooni võimalikud puudused.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on välja selgitada, millised õiguslikud nõuded tulenevad korrakaitseõigusest avalikus kohas alkoholi tarvitamisele, kas avalikus kohas alkoholi tarvitamise keeld on proportsionaalne soovitud eesmärgi suhtes, mida kujutab endast avalikus kohas alkoholi tarvitamise üle teostatav riiklik järelevalve, millistel õiguslikel põhimõtetel see rajaneb ning kuivõrd neid põhimõtteid riikliku järelevalve meetmete rakendamisel praktikas järgitakse.

Töö esimene peatükk keskendub avalikus kohas alkoholi tarvitamise keelu regulatsiooni õiguslike nõuete väljaselgitamisele ning üldise vabaduspõhiõiguse riive proportsionaalsuse hindamisele. Et saada avalikus kohas alkoholi tarvitamise keelu regulatsioonist terviklik ülevaade, sisaldab esimene peatükk ka määratlemata õigusmõistete sisustamist ning ajaloolist aspekti. Töö autor püüab välja selgitada, kuidas ning millistel põhjustel on õiguspoliitika avalikus kohas alkoholi tarbimise osas aja jooksul muutunud.

Kuna avalikus kohas alkoholi tarvitamise keeld riivab oluliselt isiku õigust põhiseaduse (*edaspidi* PS) §-st 19 tulenevale vabale eneseteostusele, on töö autor käesoleva töö esimeses peatükis läbivalt analüüsinud avalikus kohas alkoholi tarvitamise keelu vastavust

---

<sup>1</sup> A. Aedmaa. Avaliku korra kaitse Eesti õigusruumis. *Juridica* 2004/VII, lk 503

eelnimetatud sättele. PS §-st 19 tulenev üldine vabaduspõhiõigus hõlmab kõik nimetatata vabadused, mis ei ole kaitstud mõne erilise vabaduspõhiõigusega.<sup>2</sup> PS § 19 lg-1 1 on praktiline tähtsus ainult neil juhtudel, kui avaliku võimu abinõu ei riiva ühegi erilise vabaduspõhiõiguse kaitseala. Subsidiaarse funktsiooni tõttu võib üldist vabaduspõhiõigust nimetada ka kinnipüüdvaks põhiõiguseks, mis hõlmab kõiki neid juhte, mis eriliste vabaduspõhiõiguste võrku pidama ei jää.<sup>3</sup> Töö autor on seisukohal, et avalikus kohas alkoholi tarvitamine riivab kõige enam just õigust vabale eneseteostusele ning avaliku võimu abinõu ei riiva ühegi erilise vabaduspõhiõiguse kaitseala. Seda seisukohta toetab ka põhiseaduse kommenteeritud väljaandest tulenev seisukoht, et vaba eneseteostus hõlmab ka nt alkoholi või uimasti tarvitamise avalikus kohas. Kas tegu on hea või halb, väärtuslik või väärtusetu, ei ole kaitseala küsimus.<sup>4</sup> Seega analüüsib töö autor avalikus kohas alkoholi tarvitamise regulatsiooni üksnes üldise vabaduspõhiõiguse valguses.

Töö autor hindab antud töös avalikus kohas alkoholi tarbimise keelu proportsionaalsust, kuid enne proportsionaalsuse testi selgitab töö autor tõlgendamise teel välja kontrollitava normi eesmärgi. Proportsionaalsuse põhimõte on iga riive põhiseaduspärasuse keskne kriteerium. Kuigi proportsionaalsuse hindamine on ainult üks osa avalikus kohas alkoholi tarvitamise keelu põhiseaduspärasuse kontrolliskeemist, on töö autor seisukohal, et tegemist võib olla avalikus kohas alkoholi tarvitamise keelust tulenevalt kõige problemaatilisema aspektiga. Eelkõige soovitakse töö käigus selgusele jõuda, kas avalikus kohas alkoholi tarvitamise keeld ehk üldise vabaduspõhiõiguse riive on proportsionaalne soovitud eesmärgi suhtes. Seega on oluline jõuda selgusele, kas avalikus kohas alkoholi tarbimise keeld oli sobiv, vajalik ning mõõdukas.

Töö teises peatükis analüüsib töö autor avalikus kohas alkoholi tarvitaja suhtes riikliku järelevalve meetmete rakendamisel kohalduvaid õiguslikke põhimõtteid ning püüab selgusele jõuda, kas antud põhimõtteid praktikas korrakaitseorganite poolt ka järgitakse. Korrakaitseaduse uudsus annab alust arvata, et õiguslike põhimõtete järgimine riikliku järelevalve meetmete rakendamisel võib olla puudulik. Teises peatükis toob töö autor välja, mida kujutab endast riiklik järelevalve, keda saab pidada avaliku korra eest vastutavaks isikuks, milliseid riikliku järelevalve meetmeid on erinevatel korrakaitseorganitel võimalik

---

<sup>2</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, § 19, komm 2.

<sup>3</sup> PS kommentaarid, § 19, komm 3.

<sup>4</sup> PS kommentaarid § 19, komm 3.1.1.

rakendada avalikus kohas alkoholi tarvitaja suhtes ning milliseid õiguslikke põhimõtteid tuleb antud meetmete rakendamisel järgida. Riikliku järelevalve üldmeetmeid saab kasutada üksnes juhtudel, kui konkreetse olukorra lahendamiseks erimeetmed puuduvad. Kuna avalikus kohas alkoholi tarbijast tuleneva ohu kõrvaldamiseks on seadusest tulenevalt korrakaitseorganitele kasutamiseks olemas vastavad erimeetmed, siis peatub töö autor eelkõige riikliku järelevalve erimeetmete analüüsimisel.

Teemavalikul osutus töö autori jaoks määravaks eelkõige asjaolu, et korrakaitseaduse jõustumine ning avalikus kohas alkoholi tarvitamise keelu kaotamine tõi kaasa tugeva ühiskonna pahameele. Avalikes kohtades võis alates KorS-i jõustumisest näha hulgaliselt purjutavaid inimesi, kelle tegevus muutus kaaskodanikke häirivaks. Töö autorile jäi sagedaste alkoholiregulatsiooni muudatustega selgusetuks, miks sellised sagedased ja sügavad muutused kehtivas õiguses aset leidsid ja kas need võisid kaasa tuua isikute põhiõiguste riive. Kuna riikliku järelevalve meetmete rakendamine võib kaasa tuua isiku põhiõigustesse sekkumise, soovib töö autor jõuda selgusele, kas riikliku järelevalve meetmete kohaldamisel korrakaitseorganid järgivad õiguslikke põhimõtteid, et tagada isikute õiguste kaitse. Sellest tulenevalt esitab töö autor ka esialgse hüpoteesi, mille kohaselt avalikus kohas alkoholi tarvitamise keelu regulatsioon riivab isiku õigust vabale eneseteostusele ning antud regulatsioon on ebaproportsionaalne soovitud eesmärgi suhtes. Samuti ei järgita praktikas avalikus kohas alkoholi tarvitaja suhtes riikliku järelevalve meetmete rakendamisel alati vastavaid õiguslikke põhimõtteid.

Eelnimetatud eesmärkide väljaselgitamiseks kasutab töö autor alkoholiregulatsiooniga seotud isikute, nt toonase justiitsministri A. Anvelti, keskerakonna fraktsiooni esimehe K. Simsoni ning õiguskantsleri arvamusi ning seisukohti, erinevaid teadusartikleid ning Tervise Arengu Instituudi poolt koostatud teaduslikke uuringuid. Töö autor analüüsib töös kehtivaid õigusakte ning avalikus kohas alkoholi tarbimisega seonduvat kohtupraktikat. Magistritöös kasutatakse eelkõige kvalitatiivset ning analüütilist uurimismeetodit ning töö ajaloolisest aspektist lähtuvalt ka ajaloolist meetodit.

Märksõnad: alkoholi tarbimine, avalik koht, avalik kord, riiklik järelevalve, õigusprintsüübid.

# 1. Avalikus kohas alkoholi tarvitamise keeld kehtivas õiguses

## 1.1. Avalikus kohas alkoholi tarvitamise regulatsiooni ajalugu korrakaitseõiguses

### 1.1.1. Avalikus kohas alkoholi tarvitamise regulatsioon enne korrakaitseaduse jõustumist

Avalikus kohas alkoholi tarvitamise regulatsioon on aja jooksul läbi teinud mitmeid muutusi. Kui enne KorS-i jõustumist, mis toimus 01.07.2014, oli alkoholi tarvitamine alkoholiseadusega<sup>5</sup> (*edaspidi* AS) avalikus kohas keelatud, siis jõustunud KorS oluliselt leevendas avalikus kohas alkoholi tarbimise piiranguid. Käesolevaks hetkeks on see taas mõningate erisustega täielikult keelatud.

Enne KorS-i reguleeris Eesti korrakaitseõigust ennekõike EV politseiseadus<sup>6</sup>, mis kehtis ilma suuremate muudatusteta juba aastast 1990. KorS-i vajalikkus oli kahtlemata olemas. KorS-i esialgses, 17.04.2007 menetlusse võetud ning 31.05.2011 tagasi lükatud eelnõus ei olnud avalikus kohas käitumise üldnõuete all sätestatud avalikus kohas alkoholi tarvitamise keeldu.<sup>7</sup> Piirituse või alkohoolse joogi tarvitamist ei reguleeritud, kuivõrd selliste piirangute reguleerimisala oli AS-s.

19.12.2001 vastu võetud ning 09.01.2002 jõustunud AS-i § 48 sisaldas endas avalikus kohas alkoholi tarvitamise piirangut. AS § 48 alusel oli alkohoolse joogi tarbimine avalikus kohas lubatud paigas, kus teostatakse alkohoolse joogi jaemüüki kohapeal tarbimiseks - selles müügikohas omandatud alkohoolse joogi osas ning kohaliku omavalitsuse (*edaspidi* KOV) volikogu õigusaktis ettenähtud juhul. Seega oli alkoholi tarvitamine AS-i alusel keelatud terves avalikus ruumis, v.a eelpool nimetatud kohtades ning KOV volikogu poolt määratud kohas.

KorS-i loomisega loobuti korrakaitseaduse süsteemist, mille kohaselt kehtestas avalikus kohas käitumise nõuded oma haldusterritooriumil KOV volikogu. KorS-i loomisel asuti

---

<sup>5</sup> Alkoholiseadus - RT I 2002, 3, 7

<sup>6</sup> Politseiseadus - RT I 2009, 62, 405

<sup>7</sup> Korrakaitseaduse seletuskiri 5 SE. Arvutivõrgus. Kättesaadav:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fb971c0a-b06a-84ef-0cc0-ca15d8d24dea/Korrakaitseadus/>

seisukohale, et avalikus kohas käitumise nõuete rakendamine võib tuua endaga kaasa paljude sätestatud põhiõiguste riive, mis sellisel kujul, sisuliselt täiesti määratlemata delegatsiooninormi alusel, oleks lubamatu.<sup>8</sup> Tulenevalt demokraatia põhimõttest tuleb kõik põhiõiguste olulised piirangud sätestada seaduses.<sup>9</sup> Mida intensiivsem on isikute põhiõiguste piiramine, seda olulisem on see PS seisukohalt ja seda üksikasjalikum peab olema sätestus seaduses.<sup>10</sup> Põhiõiguste riive KOV-te poolt kehtestatud avaliku korra eeskirjade kaudu oli lubamatu, kui sellisel riivel puudus seadusest tulenev alus. Seega oli oluline avalikus kohas käitumise üldnõuded sätestada seaduse tasandil.

KOV-le antud volitusnormi realiseerimine tekitas ühiskonnas õiguslikku killustatust, kuna see tõi erinevate KOV-te territooriumil kaasa erinevate avaliku korra nõuete kehtestamise. Kuna avalikus kohas alkoholi tarvitamine enne KorS-i jõustumist oli võimalik kohtades, mille vastava KOV-i volikogu oli määranud, võis seda pidada õigusselguse põhimõttega vastuolus olevaks. Õigusselguse printsiip tuleneb PS-i § 13 lg-st 2, mille alusel kaitseb seadus igäühte riigivõimu omavoli eest. Õigusnormid peavad olema piisavalt arusaadavad, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist sellekohaselt reguleerida.<sup>11</sup> Iga KOV-i poolt kehtestatud avalikus kohas alkoholi tarbimise eeskirja tundmist ei saanud pidada õigusselguse põhimõttega kooskõlas olevaks. Avalikus kohas käitumise nõuete tundmine on oluline isiku avalikus kohas toimuva tegevuse õiguspärasuse tagamiseks.<sup>12</sup> Näis ebanõistlikuna oodata isikult igas KOV-s viibimisel seal kehtivate erinevate avalikus kohas käitumise nõuete tundmaõppimist.<sup>13</sup>

---

<sup>8</sup> Korrakaitseaduse seletuskiri 49 SE, lk 84. Arvutivõrgus. Kättesaadav:  
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korrakaitseadus>

<sup>9</sup> RKPJKo 24.12.2002, 3-4-1-10-02, p 24, RKPJKo 06.10.1997, 3-4-1-3-97, p 1, PS komm § 10 p 3.4.4, § 3 komm 2.4

<sup>10</sup> PS kommentaarid, § 10, komm 2.3.1.1

<sup>11</sup> RKÜKo nr 3-4-1-5-02, p 31

<sup>12</sup> Seletuskiri 49 SE, lk 84.

<sup>13</sup> Seletuskiri 49 SE, lk 84.

### **1.1.2. Avalikus kohas alkoholi tarvitamise regulatsioon korrakaitseaduses**

**01.07.2014-10.01.2015**

Aastaks 2007 töötas Justiitsministeerium välja KorS-i eelnõu.<sup>14</sup> KorS võeti Riigikogus vastu 23.02.2011.<sup>15</sup> KorS-i vastuvõtmisega loobuti Eestis kasutusel olnud süsteemist, kus avalikus kohas käitumise nõuded KOV-i haldusterritooriumil kehtestas vastava KOV-i volikogu.

23.02.2011 vastu võetud ning 01.07.2014 jõustunud KorS § 55 lg 1 punktis 5 kehtestati avalikus kohas alkoholi tarvitamise piirang järgmiselt: „Avalikus kohas on keelatud käituda teist isikut häirival või ohtu seadval viisil, eelkõige: [--] 5) tarbida alkoholi või toidugruppi mittekuuluvat joovet tekitavat ainet ühissõidukipeatuses, linnaliini ühissõidukis, koolieelse lasteasutuse, lasteaed-alkkooli, alkooli, põhikooli, gümnaasiumi, kutseõppeasutuse, huvialakooli, noortelaagri, tervishoiuasutuse või hoolekandeadutuse ehitises või territooriumil, samuti lastele suunatud avalikul kogunemisel; [--]. Eelnõu menetlemise käigus Riigikogus seda sätet ei muudetud.<sup>16</sup> Eelnimetatud sättes nimetatud kohad olid ainsad, kus oli KorS-i jõustumise järel avalikus kohas alkoholi tarvitamine keelatud. Teistes avalikes kohtades oli see peale KorS-i jõustumist lubatud, keelatud oli teha seda üksnes teisi häirival viisil.

2014. a justiitsministrina ametis olnud A. Anvelt toob välja 2007. aastal toonase justiitsministri Rein Langi poolt algatatud ning 2011. a Riigikogus vastu võetud KorS-i laiemad eesmärgid. A. Anvelti sõnul lähtus jõustunud KorS eeldustest, et Eesti pole enam käskude ja keeldude ühiskond ning siin on esikohal kodanikuõigused, -vabadused ja ka kodaniku vastutus. Selle seaduse eesmärk oli ja on laiendada kodanikuõigusi, mitte mingil juhul edendada avalikku joomarlust. Samuti viitas A. Anvelt asjaolule, et neid vabadusi on ära kasutanud kaaskodanike suhtes vastutustundetud inimesed, kes häirivad oma käitumisega meie igapäevaelu ja traditsioone. Ei peetud õigeks, et käputäie vastutustundetute inimeste pärast peaksime piirama enamuse vabadusi.<sup>17</sup> Seega on eeltoodud arvamustest võimalik välja lugeda, et avalikus kohas alkoholi tarvitamist lubav regulatsioon kehtestati eelkõige põhjusel,

<sup>14</sup> Korrakaitseaduse muutmise seaduse 752 SE seletuskiri, lk 1. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/02df4ca5-466d-4479-999f-304274f315b4/Korrakaitseaduse%20muutmise%20seadus>

<sup>15</sup> Seadus võeti vastu 60 poolthääle ning 0 vastuhääle ja 0 erapooletu häälega.

<sup>16</sup> Seletuskiri 752 SE, lk 1.

<sup>17</sup> A. Anvelt. Korrakaitseadus tuleb alkoholi tarvitamise osas üle vaadata. 27.08.2014. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://rup.ee/uudised/oigus/anvelt-korrakaitseadus-tuleb-alkoholi-tarvitamise-osas-ule-vaadata>



et mitte piirata isikute õigusi ning vabadusi. Avalikus kohas alkoholi tarvitamise keeluga riivati seega enne KorS-i jõustumist isiku õigust vabale eneseteostusele.

22.04.2013 algatas Vabariigi Valitsus KorS-i muutmise ja rakendamise seaduse, millega ei muudetud KorS § 55 lg 1 punkti 5 algteksti, kuid seda täiendati ning täpsustati. Eelnõu menetluse käigus tehti Riigikogus ettepanek täpsustada KorS-i § 55 punktis 5 loetletud kohti ning täiendada KorS-s sätestatud avalikus kohas alkoholi tarbimise regulatsiooni volitusega KOV-le, et määrata kindlaks kohad, kus ei või alkoholi tarbida.<sup>18</sup> 19.02.2014 võeti vastu KorS-i muutmise ja rakendamise seadus<sup>19</sup>, mille § 1 punktiga 96 muudeti KorS § 55 punkti 5 järgmiselt: „5) tarbida alkoholi või toidugruppi mittekuuluvat joovet tekitavat ainet ühissõidukipeatuses, teeliikluses osalevas avalikus kasutuses olevas ühissõidukis, koolieelse lasteasutuse, lasteaed-alkgkooli, põhikooli, gümnaasiumi, kutseõppeasutuse, huvialakooli, noortelaagri, tervishoiuteenuse osutaja ning hoolekandeadutuse ehitises ja territooriumil või selle osas õppe- ja kasvatustegevuse või tervishoiuteenuse osutamise ajal, samuti lastele suunatud avalikul kogunemisel. KOV-l oli õigus määrata oma territooriumil kindlaks lastele suunatud või tervise edendamiseks mõeldud muud kohad, kus alkoholi tarbimine loetakse teisi isikuid häirivaks.”<sup>20</sup> Seega anti KOV-le võimalus määrata täiendavalt kohad, kus sai avalikku alkoholi tarbimist pidada teisi isikuid häirivaks. Sellisteks kohtadeks võisid olla ainult lastele suunatud või tervise edendamiseks mõeldud kohad.

Antud eelnõu seletuskirjast tulenevalt nägi punkt 5 ette alkoholi, AS-i järgi piirituse või alkohoolse joogi tarvitamise keelu teatud avalikes kohtades. Absoluutne keeld üksnes nimetatud kohtade tarvis ei tähendanud, et muudes avalikes kohtades oleks alkoholi tarvitamine olnud lubatav piiranguteta - muudes kohtades rakendus alkoholi tarvitamisele üldine teisi isikuid häiriva tegevuse keeld, mis tulenes KorS § 55 preambulist. Seega antud muudatusega leevendati oluliselt avalikus kohas alkoholi tarbimise võimalusi. Punkti 5 muudatus andis konkreetse seisukoha, millistes avalikes kohtades on alkoholi tarvitamine keelatud ning KOV-l oli õigus täiendavalt määrata ainult kohad, mis on lastele suunatud või mõeldud tervise edendamiseks. Antud punkti jõustumisega lakkas kehtimast AS-i § 48.

---

<sup>18</sup> Seletuskiri 752, lk 1.

<sup>19</sup> Korrakaitse seaduse muutmise ja rakendamise seadus – RT I, 13.03.2014, 4. p 96.

<sup>20</sup> Seletuskiri 752 SE, lk 1.

## 1.2 Korrakaitseaduse jõustumisega kaasnenud õiguslikud probleemid

Olukord, kus avalikus kohas alkoholi tarvitamine oli avalikus kohas lubatud, tekitas ühiskonnas vastakaid arvamusi. Toonane Keskerakonna fraktsiooni esimees K. Simson on avaldanud enda seisukoha: „Avalikus kohas alkoholi tarbimist lubav seadus tabas valusalt ennekõike KOV-sid, kes pidid muudatuse tagajärgedega tegelema. Avaliku korra tagamine peaks ennekõike olema riigi ja politsei ülesanne, paraku oli kõik jäetud omavalitsuste kanda.“<sup>21</sup> Tema seisukoha mõte oli töö autori hinnangul selles, et avalikus kohas alkoholi tarvitamist lubava regulatsiooni jõustumisega suureneb avalikus kohas korrarikkumiste arv ning KOV-i töökoormus rikkumiste ennetamise, väljaselgitamise, tõrjumise ning kõrvaldamise osas suureneb.

Pärast seda, kui jõustunud KorS lubas avalikult alkoholi tarbida, hakkas terve hulk KOV-sid kaaluma omapoolsete piirangute kehtestamist. Esimesena kehtestas keelu Pärnu, seejärel tegid seda Elva, Tallinn ja Kunda. Ka Narva Linnavolikogu võttis eelnõu kahe lugemise ja ühe elanikkonna küsitluse järel vastu määruse, millega keelati Narva linna haldusterritooriumil avalikes kohtades alkoholi või toidugruppi mittekuuluva joovet tekitava aine tarbimine. Määruses sätestati, et alkoholi tarvitamine avalikus kohas on ümbritsevaid inimesi häiriv tegevus.<sup>22</sup> KorS-i järgi oli õigus alkoholi tarbimist keelata vaid laste, haigete ja tervislikke eluviise harrastavate inimeste kaitseks, kuid Elva Linnavolikogu otsustas üksmeelselt, et Elvas on keeruline selliseid piire tõmmata. Avalikus ruumis alkoholi tarbimine jäi Elvas lubatuks vaid avalikel üritustel.<sup>23</sup> Ka Tallinna toonase linnapea E. Savisaare sõnul oli liigne alkoholitarbimine Eestis probleemiks ning Tallinn tegi endast kõik oleneva, et väärtustada alkoholivaba linnaruumi.<sup>24</sup> Toonase abilinnapea K. Klandorfi hinnangul oli linnapilt pärast valitsuse otsust avalikus kohas alkoholi tarbida halvemuse poole muutunud.<sup>25</sup> KOV-d ei olnud rahul Riigikogus vastu võetud otsusega, millega muudeti avalikus kohas alkoholi tarvitamise

---

<sup>21</sup> K. Simson. Avalikus kohas alkoholi tarvitamise probleem vajab riiklikku lahendust. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/fraktsioonide-teated/eesti-keskerakonna-fraktsioon/simson-avalikus-kohas-alkoholi-tarbimise-probleem-vajab-riiklikku-lahendust/>

<sup>22</sup> I. Smirnov. Narva linn keelas alkoholi tarvitamise avalikes kohtades. 28.10.2014. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://pr.pohjarannik.ee/?p=11568>

<sup>23</sup> K. Kreos. Elva keelas linna avalikus ruumis alkoholi tarbimise. 27.08.2014. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://uudised.err.ee/v/eesti/eb3ae82b-f752-4fc3-bd39-9ce11d3d1f97?keepThis=true&TB\\_iframe=true&height=650&width=850&caption=Uudised+%7C+ERR](http://uudised.err.ee/v/eesti/eb3ae82b-f752-4fc3-bd39-9ce11d3d1f97?keepThis=true&TB_iframe=true&height=650&width=850&caption=Uudised+%7C+ERR)

<sup>24</sup> S. Rattus. 25.08.2014. Lõpp alkopeole: Tallinn keelab tänaval joomise. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.pealinn.ee/koik-uudised/lopp-alkopeole-tallinn-keelab-tanaval-joomise-n20368>

<sup>25</sup> S. Rattus. 25.08.2014. Lõpp alkopeole: Tallinn keelab tänaval joomise.

keeld kehtetuks. Sellest tulenevalt proovisid KOV-d erinevaid võimalusi, et taasada enne 01.07.2014 kehtinud kord.

Toonase justiitsministri sõnul oli selline linnade tegevus seadusevastane. Minister A. Anvelt oli seisukohal, et kogu linnas avalikku alkoholi joomist keelata ei saa, juhul kui seda ei kuulutata nt bussipeatuseks või lasteaiaks. A. Anvelti sõnul oli seaduses kirjas, et alkoholi või muud toidugruppi mitte kuuluvat joovet tekitavat ainet ei või 1. juulist tarvitada üksnes ühissõidukipeatustes, sõitvas ühissõidukis, õppetöö ajal koolides ning lasteasutustes, noortelaagrites, tervishoiuasutustes ning hoolekandenasutustes. Samuti ei tohtinud alkoholi või joovet tekitavat ainet tarvitada lastele suunatud avalikul kogunemisel. Mujal ei tohtinud joomisega teisi häirida. A. Anvelti sõnul oli KOV-l õigus määrata need kohad, mis olid seotud näiteks spordi tegemisega või lastega, aga põhjendamatult ei saanud kõikjal alkoholi tarbimist keelata. Ta rõhutas, et seaduse mõte oli selles, et kui alkoholi tarbimine häirib kodanikku, siis on õigus sellest teavitada politseid.<sup>26</sup> Seega oli KorS-s määratletud, et alkoholi tarvitamist võib piirata üksnes kindlates kohtades ning seda ei olnud võimalik teha kogu linna ulatuses. Kui linnad määrasid alkoholi tarvitamise keelu kogu linna ulatuses, oli tegemist seadusevastase olukorraga.

Antud olukorrale suurt tähelepanu ei pööratud, kuna Riigikogu Keskerakonna fraktsioon andis Riigikogus sisse KorS-i muutmise eelnõu, mille eesmärgiks oli taastada avalikus kohas alkoholi joomise keeld. 02.09.2014 esitas Tartu Maavalitsus õiguskantslerile pöördumise, kus paluti hinnata Elva Linnavolikogu 25.08.2014 määruse nr 12 „Lastele suunatud või tervise edendamiseks mõeldud muude kohtade määramine, kus alkoholi tarbimine Elva linnas loetakse teisi isikuid häirivaks“ kooskõla KorS-i § 55 punktiga 5. Õiguskantsler I. Teder jättis põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse alustamata, selgitades, et selline üldlase järelevalvemenetluse alustamine näib põhjendamatu seetõttu, et justiitsministeerium saatis 26.09.2014 kooskõlastusringile KorS-i muutmise seaduse eelnõu. Eelnõu järgi keelati edaspidi avalikus kohas alkoholi tarbimine ning anti KOV-le võimalus täpsustada kohad ja üritused, kus see oleks lubatud.<sup>27</sup> Kuna õiguskantsleri poolt viidatud KorS-i muutmise seaduse eelnõu võeti 17.12.2014 vastu ning avalikus kohas alkoholi tarvitamisele kehtestati

---

<sup>26</sup> T. Kaukvere. A. Anvelt. Kogu linnas avalikku alkoholijoomist keelata ei saa. 25.08.2014. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.postimees.ee/2898049/anvelt-kogu-linnas-avalikku-alkoholijoomist-keelata-ei-saa>

<sup>27</sup> Õiguskantsler. Selgitus: avalikus kohas alkoholi tarbimise piirangud (Elva). 30.09.2014. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/selgitus-avalikus-kohas-alkoholi-tarbimise-piirangud-elva>

taaskord olulised piirangud, jäi hindamata linnade omavoliline tegevus avalikus kohas alkoholi tarvitamise piiramise üle.

Eeltoodust tulenevalt leiab töö autor, et avalikus kohas alkoholi tarvitamise regulatsioon enne KorS-i jõustumist riivas isiku õigust vabale eneseteostusele ning see oli ka üheks peamiseks ajendiks, miks taastati avalikus kohas alkoholi tarvitamise luba. Põhiseaduslikust seisukohast vaadatuna oli avalikus kohas alkoholi tarvitamise keelu regulatsioon enne KorS-i jõustumist problemaatiline ning antud probleemide lahendamiseks kaotati avalikus kohas alkoholi tarvitamise keeld. Keelu kaotamine tõi omakorda kaasa ühiskonna pahameele, kuna alkoholi tarvitamine avalikus kohas ei olnud vastavuses ühiskonna ootuste ning inimeste harjumuspärase käitumisega. Kodanikuühiskond, KOV-d ja avalik arvamus andsid selge signaali, et selline kehtiv seadus ei tööta ning seega keelustas Riigikogu taas avalikus kohas alkoholi tarbimise.<sup>28</sup> Töö autori hinnangul vastas avalikus kohas alkoholi tarvitamise taaskordne keelamine küll ühiskonna ootustele, kuid regulatsiooni üleminekul jäi puudulikuks isiku õiguste ja vabaduste, sh PS §-st 19 tuleneva üldise vabaduspõhiõiguse riive analüüs. Riigikogu taastas avalikus kohas alkoholi tarvitamise keelu üksnes avaliku arvamuse vastuseisust tulenevalt ega analüüsinud neid aspekte, miks avalikus kohas alkoholi tarvitamise keeld varem üldse kaotati.

### **1.3 Õiguslikud nõuded avalikus kohas alkoholi tarvitamisele kehtiva regulatsiooni alusel**

Avalikus kohas alkoholi tarvitamist reguleerib käesoleval hetkel 23.02.2011 vastu võetud ning 01.07.2014 jõustunud KorS, mille § 55 lg 1 punkt 5 sätestab, et avalikus kohas on keelatud käituda teist isikut häirival või ohtu seadval viisil, eelkõige tarbida alkoholi ühissõidukipeatuses, teeliikluses osalevas avalikus kasutuses olevas ühissõidukis, koolieelse lasteasutuse, lasteaia-alkkooli, põhikooli, gümnaasiumi, kutseõppeasutuse, huvialakooli, noortelaagri, tervishoiuteenuse osutaja ning hoolekandenasutuse ehitises ja territooriumil või selle osas õppe- ja kasvatustegevuse või tervishoiuteenuse osutamise ajal, samuti lastele suunatud avalikul kogunemisel. Nimetatud kohtade suhtes on asutud seisukohale, et nendes paikades alkoholi tarvitamist saab pidada alati teisi isikuid häirivaks.

---

<sup>28</sup> A. Anvelt. Avalikus kohas alkoholi tarbimine läheb taas keelu alla. 16.10.2014. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.sotsdem.ee/alkoholi-avalik-tarbimine-laheb-taas-keelu-alla/>

Kors § 55 lg 2 alusel on avalikus kohas alkoholi või toidugruppi mittekuuluva joovet tekitava aine tarbimine keelatud. Antud sätte mõte on eelkõige keelustada avalikus kohas alkoholi või toidugruppi mittekuuluva joovet tekitava aine tarbimine. Regulatsiooni kohaldatakse ka muudele joovet tekitavatele ainetele, kuna võib eeldada, et selliste ainete tarvitamine toimub viisil või olukorras, mida võib pidada teisi isikuid häirivaks ja selle tõttu avalikku korda ohustavaks.<sup>29</sup> KorS-i seletuskirja kohaselt peetakse alkoholiseks joogiks õlu etanoolisisaldusega üle 0,5 mahuprotsendi ja muud joomiseks mõeldud vedelikku etanoolisisaldusega üle 1,2 mahuprotsendi.<sup>30</sup> Toidugruppi mittekuuluvad joovet tekitavad ained on etanooli vm joovet tekitava aine sisaldusega kodumajapidamises, tööstuses või tootmises kasutatavad vedelikud (nt süütevedelikud, parfümeeria tooted, puhastusvedelikud) ning nende tarbimiseks peetakse käesoleva sätte mõttes manustamist eelkõige joomise teel.<sup>31</sup>

KorS § 55 lg 2 lause 2 alusel on alkoholi tarbimine avalikus kohas lubatud järgmistel juhtudel: 1) AS-i § 40 lg 1 punktides 2, 3–6, 9 ja 10 nimetatud kohtades ning nende müügikoha hooajalisel laiendusel kaubandustegevuse seaduse<sup>32</sup> § 14 lg 2 tähenduses. AS-i § 40 lg 1 punktide 2, 3-6 ning 10 tulenevalt on alkoholi tarbimine avalikus kohas lubatud toitlustusettevõttes, majutusettevõttes, etendusasutuse, rahvamaja või muuseumi ruumides või territooriumil, kui seda tehakse selle asutuse ruumides või territooriumil kohapeal tarbimiseks või kui alkoholset jooki müüakse kaasa muuseumi ekspositsiooniga seonduvalt valmistatud meenena, samuti kutseõppeasutuse ruumides või territooriumil asuvas õppurite praktikakohana kasutatavas müügikohas tulenevalt õppeasutuse õppekavast ning põhikooli, gümnaasiumi ja kutseõppeasutuse ruumides ning territooriumil, kui seal toimub õppetöövälisel ajal täisealiste suunatud üritus. Seega on AS-i §-s 40 sätestatud võimalused avalikus kohas alkoholi tarbimiseks samuti küllaltki piiritletud.

Lisaks eeltoodule tuleneb KorS § 55 lg 2 punktist 2 luba tarvitada alkoholi avalikul üritusel või selle piiritletud alal, kus KOV on lubanud alkoholi jaemüüki kohapeal tarbimiseks. KorS § 55 lg 3 alusel võib KOV üldkorraldusega määrata kindlaks avalikud kohad, kus on alkoholi tarbimine lubatud. KOV ei või lubada alkoholi tarbida kohas, kus seda loetakse käesoleva

---

<sup>29</sup> Seletuskiri 752 SE, lk 7

<sup>30</sup> Seletuskiri 752 SE, lk 6.

<sup>31</sup> Seletuskiri 752 SE, lk 6.

<sup>32</sup> Kaubandustegevuse seadus - RT I 2004, 12, 78

paragrahvi lg 1 punkti 5 kohaselt häirivaks. KOV-i üldkorraldusega määratud kohad, kus on alkoholi tarbimine lubatud, peavad olema selgelt ja arusaadavalt tähistatud. KOV-l on sõnaselgelt keelatud KorS-i § 55 lg 1 punktis 5 nimetatud kohtades, kus alkoholi tarbimisel eeldatakse teiste häirimist, lubada alkoholi tarbimist. Samas osa selles sättes nimetatud kohti, sh koolieelne lasteasutus, lasteaed-alkgkool, põhikool, gümnaasium, kutseõppeasutus, huvialakool, noortelaager, hoolekandenasutus ning ka mõnel juhul tervishoiuteenuse osutaja ehtis, ei ole avalikud kohad KorS § 54 mõiste järgi, kuna neid võivad kasutada üksnes personal, kooli õpilased, tervishoiuteenuse saajad või hooldatavad ehk kindlaks määratud isikud. Nimetatud kohtadele ei laiene KorS § 55 lg-st 2 tulenev üldine alkoholi tarvitamise keeld, vaid ka nendes asutustes eeldatakse alkoholi tarbimise puhul teiste isikute häirimist.<sup>33</sup>

Seega oleme olukorras, kus seaduse alusel on KOV-le antud volitus määrata üldkorraldusega kohad, kus alkoholi tarbimine on lubatud. Praegune regulatsioon sarnaneb enne KorS-i jõustumist kehtinud korrale, kus KOV-tel oli võimalik määrata avalikud kohad, kus alkoholi tarvitamine oli lubatud. Sellest tulenevalt võib tekkida taaskord olukord, kus isikud ei tea, millises piirkonnas on alkoholi tarvitamine lubatud. Hetkel kehtiva regulatsiooni kasuks saab nimetada asjaolu, et sellise piirkonna kehtestamisel peab olema avalikult väljas nähtav silt. See annab isikutele võimaluse aru saada alkoholi tarvitamise lubatavusest konkreetses kohas.

Eesti avalikus kohas alkoholi tarbimise regulatsioon on oluliselt karmim Soomes kehtivast seadusest. Avaliku korra seaduse<sup>34</sup> alusel on Soomes alkoholi tarbimine keelatud elamurajoonides, mis on märgistatud konkreetse märgiga, samuti piiripunktis ning avalikuks kasutamiseks mõeldud ühistranspordis. Alkoholi tarbimise keeld ei kehti isiklikult kasutatavates sõidukites ning kohtades, kus seda pakutakse litsentsi alusel. Alkoholi tarbimine on lubatud parkides ning muudes sarnastes kohtades, kui sellega ei takistata põhjendamatult kaaskodanike õigust ala selle eesmärgipärasel kasutamisel.<sup>35</sup> Parkide puhul on eesmärgiks eelkõige tervislik ajaveetmine ning looduse nautimine. Sealjuures kehtib ka põhimõte, et avalikus kohas alkoholi tarbides ei tohi häirida avalikku korda ega ohustada inimeste turvalisust.<sup>36</sup> Soomes kehtiv regulatsioon lähtub eelkõige põhimõttest, mille alusel on avalikus kohas, v.a eelnimetatud kohad, alkoholi tarbimine lubatud, kui sellega ei häirita

---

<sup>33</sup> Seletuskiri 752 SE, lk 6.

<sup>34</sup> Public Order Act. 612/2003. Arvutivõrgus. Kättesaadav:  
<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2003/en20030612.pdf>

<sup>35</sup> Public Order Act. 612/2003, Chapter 2, section 4.

<sup>36</sup> Public Order Act. 612/2003, Chapter 2, section 3.

kaaskodanikke. Oma olemuselt on tegemist sarnase regulatsiooniga, mis kehtis Eestis KorS-i jõustumisel. Soome põhiseadusest<sup>37</sup> ei tulene küll isikutele õigust vabale eneseteostusele, kuid põhiseadusest tulenevalt vastutab iga isik keskkonna säilimise eest ning ametivõimud püüavad tagada kõikide õiguse tervislikule keskkonnale.<sup>38</sup> Sellest tulenevalt ei ole alkoholi tarbimine Soomes küll täielikult keelatud, kuid selle teostamine viisil ning kohtades, kus see võib häirida teisi isikuid, on töö autori hinnangul keelatud, kuna rikub isikute õigust tervislikule keskkonnale.

#### **1.4 Määratlemata õigusmõisted**

KorS § 55 lg 1 sätestab: „Avalikus kohas on keelatud käituda teist isikut häirival või ohtu seadval viisil, eelkõige:..“. Konkreetseid sätteid lugedes jääb selgusetuks, mida on seadusandja mõelnud mõistete all nagu avalik koht, teist isikut häiriv viis või ohtu seadev viis. Enne vastava normi rakendamist tuleb määratlemata õigusmõiste sisule anda kindlad kontuurid, mõõdetavad tunnused, et teda oleks võimalik seostada konkreetsete eluliste asjaoludega.<sup>39</sup>

Määratlemata õigusmõisted on üldjuhul sätestatud üldaktides, kuid Riigikohtu hinnangul on määratlemata õigusmõistete kasutamine võimalik erandjuhtudel ka halduse üksikaktides, tagamaks haldusorganile paindlikumat tegutsemisruumi.<sup>40</sup> Seadusandja loobub määratlemata õigusmõistete puhul kasuistlike normide andmisest talle ebaselgetes valdkondades, jättes sellega haldusele võimaluse normi edasiseks konkretiseerimiseks lähtudes õiguslikult olulistest asjaoludest.<sup>41</sup> Määratlemata õigusmõiste on õigustehniline vahend, mille puhul seadusandja loobub detailsete ettekirjutuste andmisest seadustes enestes, delegerides normi täpsustamise seaduse rakendajale.<sup>42</sup> Määratlemata õigusmõisted esinevad igas nüüdisaegses õiguskorras, nende paratamatus tuleneb elulisest vajadusest siduda õigusjärelm tunnusega,

---

<sup>37</sup> The Constitution of Finland. 731/1999, amendments up to 1112 / 2011 included. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>

<sup>38</sup> The Constitution of Finland. 731/1999, amendments up to 1112 / 2011 included. Chapter 2, section 20.

<sup>39</sup> K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Määratlemata õigusmõiste. Tallinn, Juura, 1997, lk 68.

<sup>40</sup> RKHKo nr 3-3-1-87-10, p 16.

<sup>41</sup> K. Merusk, lk 69.

<sup>42</sup> PS kommentaarid § 3, komm 2.3.1.1

mida ei ole võimalik või otstarbekas konkreetselt kirjeldada.<sup>43</sup> KorS §-s 55 esineb mitmeid määratlemata õigusmõisteid, mida töö autor püüab alljärgnevalt sisustada.

Avalik koht KorS-i § 54 alusel on määratlemata isikute ringile kasutamiseks antud või määratlemata isikute ringi kasutuses olev maa-ala, ehitis, ruum või selle osa, samuti ühissõiduk. KorS-i seletuskirjas pakutav lahendus avaliku koha sisustamiseks järgib KOV-te avaliku korra eeskirjades sageli kasutatavast ning ka kohtupraktikas omaks võetud avaliku koha mõistet, mille järgi on avalik koht kõigile isikutele, mitte ainult koha omanikule või valdajale või temaga isiklikult seotud isikule avatud ning kasutamiseks mõeldud koht, s.t koht, kuhu on ligipääs ka kolmandatel isikutel, kes pole õiguserikkujaga isiklikult seotud.<sup>44</sup> Riigikohtu 18.09.2003 otsuses nr 3-1-1-102-03 sõimas üks isik Tartus aadressil Anne 85-64 huligaansel ajendil teist isikut ebatsensuursete sõnadega. Tartu Maakohtu ning Tartu Ringkonnakohtu väljendatud seisukoha alusel ei olnud ebatsensuursete väljendite kasutamine teise isiku juures kodus vastutust välistavaks asjaoluks, sest huligaansel motiivil ja ajendil toimepandud kaasinimeste vastu lugupidamatust väljendav tegu ei eelda avalikku kohta. Riigikohtu kriminaalkolleegium asus kohtuvaidluses seisukohale, et tegu, mis pole toime pandud avalikus kohas ja mille tagajärjel ei rikuta teiste isikute rahu ega rikuta muul viisil avalikku korda, ei ole kvalifitseeritav avaliku korra rikkumisena. Avalikuks kohaks loetakse selline koht, kuhu on ligipääs ka kolmandatel isikutel, kes pole õiguserikkujaga isiklikult seotud. Seega on Riigikohus väljendanud seisukohta, et avalikuks kohaks ei saa lugeda kellegi kodu ning selleks saab nimetada kohta, kuhu pääsevad ligi ka kolmandad isikud. Kuigi antud juhul on Riigikohus hinnanud avalikus kohas isiku sõimamist ebatsensuursete sõnadega, on ka avalikus kohas alkoholi tarvitamine avaliku korra rikkumine ning Riigikohtu seisukohta avaliku koha sisustamisel saab töö autori hinnangul kohaldada ka alkoholi tarvitamisele avalikus kohas.

Avaliku koha mõiste Soome õiguskorras sätestab avaliku korra seadus, mille kohaselt on Soomes avalikeks kohtadeks teed, tänavad, kõnniteed, turuplats, park, rand, spordiväljak, veeala, kalmistu või sarnane ala, mida saab kasutada avalikult. Samuti on avalikeks kohtadeks Soomes ette nähtud hooned, ühissõidukid, valitsuse kontorid, ühistranspordi peatus, kaubanduskeskus, äriruum või restoran, kui see on avalikuks kasutamiseks.<sup>45</sup> Seega on Soome

---

<sup>43</sup> PS kommentaarid, § 3, komm 2.3.1.1

<sup>44</sup> Seletuskiri 49 SE, lk 85.

<sup>45</sup> Public Order Act. 612/2003. Chapter 1, section 2.



oluliselt selgemalt määratlenud avaliku koha mõiste ning selleks nimetatavad kohad. Eestis kehtiv regulatsioon jätab avaliku koha mõistele oluliselt suurema tõlgendusruumi, mis oma olemuselt annab võimaluse korrakaitseorganitele ulatuslikumalt mõistet sisustada. Sellegipoolest on Soome regulatsioon avaliku mõiste osas tavainimestele arusaadavam ning lihtsamini mõistetavam.

Seletuskiri seob avaliku koha mõiste ka koha kasutusse andmisega või tegeliku kasutamisega määratlemata isikute ringi poolt. Määratlemata isikute ringi kuuluvad isikud pole nimeliselt või muude individualiseeritud tunnuste alusel üheselt identifitseeritavad. Nt on määratlemata isikute ringiga tegemist teatri külastajate näol, kuna igal isikul on võimalik soovi korral endale teatripilet soetada. Erinev on olukord nt nimeliste kutsetega sünnipäevadel, kuna sellisel juhul on sünnipäeval osalevate isikute ring üheselt määratletav. Samuti on asutud seisukohale, et kuna korruselamu lukustatavasse trepikotta on sissepääs ainult võtit omavatel isikutel, siis on ka sellisel juhul tegemist üheselt kindlaksmääratava isikutingiga. See, et trepikotta võib pääseda ka kolmanda isikuid, ei muuda koha kasutusotstarvet. Paljude kohtade kasutusotstarve võib olla ajas muutuv. Näiteks restoran võib olla avalikuks kohaks kõikidele külastajatele, kuid selle reserveerimisel muutub see määratletud isikute ringile mõeldud kohaks.<sup>46</sup>

Koht kujutab endast maa-ala, hoonet, rajatist, ruumi või osa sellest, samuti ühissõidukit, mille omanik või valdaja on andnud määratlemata isikute ringile kasutamiseks või mis on tegelikkuses avalikult kasutatav.<sup>47</sup> Nii võib iga kinnisasja omanik anda oma kinnisasja avalikku kasutusse oma tahet otseselt väljendades. Avalik koht on ka selline koht, mille omaniku selge tahe seda avalikuks kasutamiseks anda ei ole tuvastatav, kuid mis on faktiliselt avalikus kasutuses, nt tähiste ja tõketeta eraisikule kuuluv maatükk, mida avalikkus kasutab. Avalikeks kohtadeks on eelkõige avalikud teed, väljakud, pargid, avalikud supelrannad, kasutamiseks avatud metsaalad, kalmistud, ametiasutuste hooned, kaubandus- ja teenindushooned jne.<sup>48</sup> Seega on avalikuks kohaks, kus on keelatud alkoholi tarbida, kogu avalik ala, mis on mõeldud kasutamiseks kõikidele isikutele, mitte ainult koha omanikule ega määratud isikute ringile.

---

<sup>46</sup> Seletuskiri 49 SE, lk 91.

<sup>47</sup> Seletuskiri 49 SE, lk 84

<sup>48</sup> Seletuskiri 49 SE, lk 91.

KorS § 55 lg 1 alusel on keelatud käituda teist isikut häirival viisil. Häiriv viis on igale isikule subjektiivne mõiste ning antud mõiste tõlgendusruum on väga lai. Mis on ühele isikule häiriv, ei pruugi seda olla teisele isikule. Seega on oluline mõista, milline on antud paragrahvist tulenev häiriv viis ning milline peab olema isiku käitumine, et see teisele isikule häirivana mõjuks. KorS seletuskirjast tuleneb, et käitumine peab vähemalt üht isikut reaalselt häirima. Samas ei saa mitte iga (ka väga madala taluvusega) isiku häirimine olla käsitletav avalikus kohas käitumise nõuete rikkumisena. Millistest kriteeriumidest häirivuse hindamisel tuleb lähtuda, seda sätestab KorS § 57.

KorS § 57 kehtestab üldise häirivuse hindamise reegli, mis on vajalik, et vältida selle mõiste meelevaldset tõlgendamist. KorS § 57 sätestab: „Käesoleva seaduse §-des 55 ja 56 sätestatud käitumise häirivuse hindamisel lähtutakse keskmisest objektiivsest isikust ja eesmärgist, milleks avalikku kohta tavapäraselt kasutatakse, ning selle piirkonna tavadest.“ Seletuskirjast tulenevalt ei saa käitumise häirivus kõnealuse eelnõu tähenduses olla mistahes subjektiivselt hinnatav häirivus, sest inimeste taluvus müra, lärmi, valguse, lõhnade jm aistinguliste nähtuste suhtes on suurel määral erinev. Seetõttu ei piisa käitumise keelamiseks mistahes isiku subjektiivsest häiritusest, vaid sellele peab lisanduma käitumise objektiivse häirivuse hinnang. Sellise hinnangu andjaks saab olla sekkumise vajalikkust hindav korrakaitseorgani ametnik, kes teeb kindlaks, kas isiku tegevus oleks n-ö keskmise isiku seisukohast häiriv või mitte. Keskmise objektiivse isikuna ei saa mõista mingit konkreetset isikut, vaid õiguslikku konstruktsiooni mõistlikult käituvast, keskmise taluvusläävega isikust. Niisugust õiguslikku konstruktsiooni kasutatakse Eesti õiguses ka mujal. Näiteks eraõiguses tuleb tehingute õiguspärasuse hindamisel tihti hinnata seda, kas mõistlik ja heas usus tegutsev isik oleks sellisel viisil toiminud.<sup>49</sup>

Eeltoodust lähtuvalt on seega käitumise ehk avalikus kohas alkoholi tarvitamise häirivusele hinnangu andjaks korrakaitseorgan. Oluline on asjaolu, et avalikus kohas alkoholi tarvitamine peab olema häiriv lähtudes keskmise isiku arusaamadest. Mõistet „käitumine teist isikut häirival või ohustaval viisil“ tuleb mõista kui seadusega määratud piiri, millest alates võib isiku käitumist pidada teiste isikute õigusi ja vabadusi mitte austavaks. Erinevas kohas, ajal ja viisil häirib ühe isiku käitumine teisi erineval määral. Ühissõidukipeatuses eeldatakse joovet tekitava aine tarbimisel häirimist kogu aeg, aga ühissõidukis ainult sellel ajal, kui see on

---

<sup>49</sup> Seletuskiri 49 SE, lk 94.

avalikus kasutuses. Õppe-, kasvatus- ja tervishoiuasutuste alal eeldatakse joovet tekitava aine tarbimisel häirimist siis, kui seal vastavat teenust osutatakse, aga kui sama ala on kasutada antud muul eesmärgil, siis häirimist eeldada ei saa. Samas peab isik arvestama, et ka nt koolivaheajal võivad lasteasutuse ruumid ja ala olla laste tavaliseks mängukohaks ning seal joovet tekitava aine tarbimine võib olla häiriv konkreetsel üksikjuhul.<sup>50</sup> Isik peab ise hindama ja tagama, et tema käitumine ei oleks ohtlik ega häiriv. KorS § 2 lg 2 alusel on korrakaitse avaliku korra eest vastutava isiku ülesanne. Seega on isikul oluline igal üksikul juhtumil hinnata enda käitumisest tulenevat häirivuse taset.

KorS § 55 lg 1 alusel on keelatud käituda teist isikut ohtu seadval viisil. KorS § 5 lg 2 alusel on oht olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korrarikkumine. Oht avalikule korrale on olukord, kus objektiivsest hinnangust ja sotsiaalsest kogemusest lähtudes on piisavalt tõenäoline, et sündmuste takistamatul kulgemisel kahjustatakse lähemal ajal mõnda avaliku korra osaks olevat hüvet.<sup>51</sup> Oht on olukord, kus on põhjust tõsiselt karta õigushüve kahjustumist ja nagu hädakaitse puhulgi tuvastatakse see nn objektiivsest kõrvaltvaatlejast lähtuvalt.<sup>52</sup> Selle hindamisel, kas konkreetsel juhul oht esineb, tuleb aluseks võtta keskmise objektiivse korrakaitseametniku perspektiiv. Sealjuures tuleb arvestada üldist sotsiaalset kogemust (elukogemus, teadmised, sh oma valdkonnale omased teadmised), mis sellisel hindajal pidid hindamise ajal olema olemas.<sup>53</sup> Seega on avalikus kohas alkoholi tarvitamise juhtudel korrakaitseorgani jaoks oluline hinnata, kas alkoholi tarvitajast tulenevalt esineb oht teisele isikule.

Ohuhinnangu andmisel ei saa tugineda keskmise isiku arusaamadele nagu isiku häirivuse hindamisel, vaid korrakaitseorganil on kohustus tugineda enda erialastele teadmistele ning kogemustele. Oluline on ka asjaolu, et lähtuma peab keskmise objektiivse korrakaitseorgani perspektiivist ning nendest kogemustest ja teadmistest, mis korrakaitseorganil selleks hetkeks olemas peavad olema. Seega võib tekkida olukord, kus olenemata isiku töökogemusest, puuduvad korrakaitseorganil vajalikud teadmised ning sellest tulenevalt tehakse vale ohuhinnang.

---

<sup>50</sup> A. Anvelt. Minister Andres Anvelti kiri omavalitsusjuhtidele korrakaitseaduse asjus. Arvutivõrgus.

Kättesaadav: <http://www.just.ee/et/minister-andres-anvelti-kiri-omavalitsusjuhtidele-korrakaitseaduse-asjus>

<sup>51</sup> Seletuskiri 49 SE, lk 22.

<sup>52</sup> RKKKo nr 3-1-1-95-06, p 12.

<sup>53</sup> Seletuskiri 49 SE, lk 23.

Ohu kindlakstegemine eeldab avaliku korra rikkumise tõenäosuse hindamist.<sup>54</sup> Ohu olemasolu kindlakstegemiseks peab olema olema teatavamääraline ehk piisav tõenäosus. Allapoole seda määra jääva tõenäosuse puhul võib olla tegemist ohukahtlusega, mis tuleneb Kors § 4 lg-st 6. Piisava tõenäosuse hindamisel tuleb aluseks võtta alati ohu hindamise ajahetkel hindajal olemas olnud teadmisi ja kogemusi.<sup>55</sup> Seega ei oma iseenesest tähtsust, kas oht ka tõesti oleks sündmuste takistamatu kulgemise korral realiseerunud, kuna selle kindlakstegemine oleks võimalik ainult sündmuste edasist tegelikku kulgu teades.<sup>56</sup> Millisest tõenäosusest piisab ohu olemasolu kindlakstegemiseks, sõltub konkreetsest olukorrast, kuid rikkumise ettenähtavust peab olema igal juhul võimalik ohtu hindava isiku elukogemust ja teadmisi arvestades ratsionaalselt põhjendada. Ohu tõenäosuse hindamisel on olulisteks kriteeriumideks ühelt poolt ohustatud hüve tähtsus ning teiselt poolt põhiõiguste võimaliku riive raskus, mille ohutõrjemeetmete rakendamine endaga kaasa tooks: mida suurema tähtsusega hüvet võimalik oht puudutab, seda väiksem võib olla ohu konstateerimiseks korrarikkumise tõenäosus. Ajalisest aspektist peab kahju olema saabuv lähitulevikus. Lähitulevik ei tähenda, et oht peaks realiseeruma kohe. Samas viitab sõna „lähitulevik“ siiski sellele, et kahju ei ole tekkimas määramatus või kauges tulevikus.<sup>57</sup>

Seega on korrakaitseorganil ohu mõistet sisustades oluline tugineda eelkõige ohu tekkimise tõenäosusele, ajalisele aspektile ning kaitstava õigushüve tähtsusele. Antud kaalutlustel on oluline osa ka põhiseaduslikust seisukohast, kuna korrakaitseorganil ei ole õigust sekkuda isiku õigustesse igas olukorras. Oluline on hinnata ning kaaluda isiku õiguste riive proportsionaalsust seoses võimaliku kahju tekkimisega.

## **1.5 Avalikus kohas alkoholi tarvitamise keelu proportsionaalsus soovitud eesmärgi suhtes**

### **1.5.1. Avalikus kohas alkoholi tarvitamise keeld kui isiku põhiõiguse riive**

Avalikus kohas alkoholi tarvitamise keelu regulatsioon riivab intensiivselt PS §-st 19 tulenevat õigust vabale eneseteostusele. Õigusriigis peab riigivõim arvestama isikute õigustega ning ei tohi käituda omavoliliselt, st riigil lasub kohustus arvestada isikute õiguste

---

<sup>54</sup> Seletuskiri 49 SE, lk 22

<sup>55</sup> Seletuskiri 49 SE, lk 22

<sup>56</sup> Seletuskiri 49 SE, lk 23

<sup>57</sup> Seletuskiri 49 SE, lk 23

ning vabadustega olukorras, mil soovitakse kehtestada ühiskonnas reegleid. PS §-st 19 tuleneb nii üldine vabaduspõhiõigus kui ka üldine isiksusõigus. PS § 19 lg 1 ei defineeri endas vabaduse sisu ehk eset, vaid nimetab ainult õigust vabale eneseteostusele. Vabaduse esemeks saab olla ainult vabadus ise. Vastavalt sellele seisukohale tagab PS § 19 lg 1 igäühe õiguse teha ja tegemata jätta mida iganes. Seega saab üheks vabaks eneseteostuse viisiks nimetada ka õigust avalikus kohas alkoholi tarvitada. PS § 19 lg-s 1 sisalduv üldine vabaduspõhiõigus kujutab endast *lex generalis*'t, mis taandub, kui on riivatud mõni eriline vabaduspõhiõigus.<sup>58</sup> Töö autor on seisukohal, et avalikus kohas alkoholi tarvitamine ei riiva mingit erilist vabaduspõhiõigust, vaid eelkõige just üldist vabaduspõhiõigust, kuna alkoholi tarvitamist saab pidada isiku vaimseks vabaduseks teha just seda, mis talle on meelepärane. Kaitstud peab olema isiku otsustamisvabadus teha või tegemata jätta seda, mida isik soovib.

Põhiõiguse piiramise lubatavad eesmärgid määrab kindlaks põhiõiguse piirklausel.<sup>59</sup> PS § 19 ei nimeta otseselt piirklauslit, kuid selle lause 2 sätestab, et igäüks peab oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust. PS § 19 tagab igäühele vaba eneseteostuse õiguse tingimusel, et austatakse ja arvestatakse kolmandate isikute õigusi, põhiseaduslikku korda ning häid kombeid.<sup>60</sup> Seega näeb PS § 19 lg 2 ette, et avalikus kohas alkoholi tarvitamisel peab arvestama teiste inimestega enda ümber, sh õigustega, mis tulenevad seadustest kolmandatele isikutele. Siia alla kuulub ka KorS-st tulenev nõue, mille alusel ei või avalikus kohas käituda teist isikut häirival viisil. Riigikohus on asunud seisukohale, et PS § 19 lg 1 on lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigus, millest tulenevalt võib seda piirata mistahes põhjusel, mis ei ole PS-ga otseselt keelatud.<sup>61</sup> Seega võib öelda, et PS § 19 lausest 2 tulenev sõnastus on äärmiselt laia kehtivusalaga ning seab piirid ükskõik millisele põhiõigusele.

Üksikisikule on PS-ga tagatud piiramatut vabadust ning riigivõim võib seda kitsendada ainult juhul, kui ta suudab enda poolt rakendatavat abinõu ka õigustada.<sup>62</sup> Riigivõimu abinõu on õigustatud, kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ega moonuta piiratava õiguse olemust ehk on proportsionaalne.<sup>63</sup> Proportsionaalsuse ehk võrdelisuse põhimõtte koosneb kolmest astmest. Iga üksikisiku vabadussfääri kitsendav abinõu peab olema sobiv seatud

<sup>58</sup> PS kommentaarid § 19, komm 3.

<sup>59</sup> PS kommentaarid § 19, komm 3.4.1

<sup>60</sup> RKKKo: 3-1-1-67-09, p 13.3.

<sup>61</sup> RKTko: 3-2-1-152-09, p 11.

<sup>62</sup> PS kommentaarid, § 10, komm 3.4.1.

<sup>63</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus - RT I, 15.05.2015, 2, § 11.

eesmärgi saavutamiseks, vajalik, s.t sama mõjustest vahenditest vabadust vähim kitsendav, ja proportsionaalne kitsamas tähenduses. Proportsionaalsus ehk võrdelisus kitsamas tähenduses nõuab kaalumist. Kaalumise hõlmab kõiki poolt ja vastu argumente ning sisaldab lõppastmes väärtushinnangut - otsustamist ühe või teise lahenduse kasuks.<sup>64</sup>

### **1.5.2. Avalikus kohas alkoholi tarvitamise keelu eesmärk**

Proportsionaalsuse põhimõte eeldab analüüsi, kas avalikus kohas alkoholi tarvitamise keelamine ehk isiku üldise vabaduspõhisõiguse riive on proportsionaalne taotletava eesmärgi suhtes. Enne proportsionaalsuse hindamist on vajalik välja selgitada avalikus kohas alkoholi tarvitamise keelu eesmärk. Kuna põhiõigusi saab piirata ainult põhjendatud eesmärkidel, on oluline, et avalikus kohas alkoholi tarvitamise keeld täidaks soovitud eesmärki.

Avalikus kohas alkoholi tarvitamise keelu eesmärgiks oli viia seoses KorS-i jõustumisega muutunud alkoholi avalikus kohas tarbimise regulatsioon suuremal määral vastavusse ühiskonna ootuste ja inimeste harjumuspärase käitumisega.<sup>65</sup> Kuna enne 2014. a juulit kehtima hakanud regulatsiooni kohaselt oli alkoholi tarvitamine avalikes kohtades keelatud, olid inimesed harjunud alkoholivaba keskkonnaga avalikes kohtades. Alkoholi tarvitamine avalikes kohtades tõi endaga kaasa keskkonna, kus üha enam võis märgata teisi isikuid häiriva käitumise sagenemist. Avalikus kohas alkoholi tarbimise keelamisel arvestati inimeste üldist negatiivset suhtumist alkoholi tarbimisse tänavatel, väljakutel, parkides ja poodide läheduses. Samuti arvestati, et häirimisel põhinev keeld ei ole mitme omaavalitsuse hinnangul piisavalt arusaadav inimestele ega korrakaitseorganitele ning ilma lauskeeluta ei ole võimalik alkoholi tarbimist avalikes kohtades piirata.<sup>66</sup> Mitmete linnavalitsuste hinnangul ei olnud KorS-i regulatsioonis, mis lubas avalikus kohas alkoholi tarbida, midagi erakordset, kuid kahetsusväärsel kombel tõlgendas märkimisväärne osa inimestest seda avalikus kohas lausjoomise loana. Inimesed ei tajunud nimetatud õigusega kaasnevaid kohustusi ja nende

---

<sup>64</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne: 2. peatükk, põhiõigused, vabadused ja kohustused. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article\\_files/pohiseaduse\\_2.\\_peatukk.\\_pohioigused\\_vabadused\\_ja\\_kohustused.pdf](http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/pohiseaduse_2._peatukk._pohioigused_vabadused_ja_kohustused.pdf)

<sup>65</sup> Seletuskiri 752 SE, lk 4.

<sup>66</sup> Seletuskiri 752 SE, lk 3.

endi vastutust. Sellega kaasnes paraku ka tendents, et avalikus ruumis oli purjus või häirival moel alkoholi tarbivaid inimesi rohkem märgata.<sup>67</sup>

Ajavahemikul 25.08.2014 - 04.09.2014 viis Turu-uuringute AS Tervise Arengu Instituudi tellimusel läbi elanikkonnaküsitluse, kus uuriti inimeste suhtumist avalikus kohas alkoholi tarbimisse. Kokku küsitleti 1001 inimest. Küsimusele, kas avalikus kohas alkoholitarbimine on vastajat isiklikult viimase poole aasta jooksul häirinud, vastas ligikaudu 32% vastanutest, et alkoholi tarbimine avalikus kohas on neid häirinud. Küsimusele, kas isik pooldab alkoholitarvitamise lubamist avalikes kohtades, vastas ligikaudu 82 % vastanutest eitavalt.<sup>68</sup> Antud küsitlus näitas, et Eesti elanikkond ei poolda avalikus kohas alkoholi tarbimist. Sellest tulenevalt oli üheks alkoholi tarbimise keelu taaskordse kehtestamise eesmärgiks viia regulatsioon vastavusse ühiskonna ootustega.

Töö autori hinnangul lähtus keelu eesmärk ka praktilistest kaalutlustest nagu avalik kord ja inimeste tervis. Tuleneb ka ju PS §-st 28, et igal inimesel on õigus tervise kaitsele. Tegemist on sotsiaalse põhiõigusega, mille sisuks on hoida ära sotsiaalsete riskide realiseerumisel tekkida võivat kahju, leevendada tekkinud kahju tagajärgi ja seeläbi tagada isikule inimväärne elu.<sup>69</sup> Riik peab püüdma vastavalt oma võimalustele sotsiaalse kaitse taset tõsta ning hoiduma sihilikest sammudest, mis on suunatud sotsiaalse kaitse vähendamisele, v.a väga kaalukate põhjuste esinemisel. Teisisõnu peab riik üldjuhul säilitama vähemalt saavutatud sotsiaalse kaitse taseme.<sup>70</sup> Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) raporti põhjal on alkohol tervisekahjustusi tekitavate tegurite hulgas maailmas kolmandal kohal ning üle 25% meeste surmadest on Eestis põhjustanud alkohol.<sup>71</sup> Avalikus kohas alkoholi tarbimise piirangu kaotamisest tingituna oli Eesti Arstide Liit seisukohal, et alkoholist tingitud vigastused, haigused ja surmad hävitavad meie rahvast ja põhjustavad riigile suuri kulutusi.<sup>72</sup> Sotsiaalse kaitse tagamine inimese tervisele tähendab mh alkoholi tarvitamise reguleerimist selliselt, et

---

<sup>67</sup> Töö autor esitas kümnele Eesti linnale küsimuse avalikus kohas alkoholi tarbimisest tekkinud muutuste kohta KOV-s. Vastused küsimustele on töö autori valduses.

<sup>68</sup> Turu-uuringute AS. Suhtumine avalikus kohas alkoholi tarvitamisse. Arvutivõrgus. Küsitlus kättesaadav: [https://intra.tai.ee/images/prints/documents/141112457450\\_Suhtumine%20avalikus%20kohas%20alkoholitarvitamisse.pdf](https://intra.tai.ee/images/prints/documents/141112457450_Suhtumine%20avalikus%20kohas%20alkoholitarvitamisse.pdf)

<sup>69</sup> PS kommentaarid, § 28, komm 1.

<sup>70</sup> PS kommentaarid, § 28, komm 1.

<sup>71</sup> Maailma Terviseorganisatsioon. Alcohol in the European Union Consumption, harm and policy approaches. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0003/160680/e96457.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0003/160680/e96457.pdf)

<sup>72</sup> Arstide liit teeb valitsusele ja riigikogule ettepaneku muuta korrakaitseseadust ja keelata taas kogu riigis alkoholi tarvitamine avalikus kohas. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [https://arstideliit.ee/wp-content/uploads/2015/04/EAL-avaldus\\_alkoholi-tarbimisest-avalikus-kohas\\_15.09.14.pdf](https://arstideliit.ee/wp-content/uploads/2015/04/EAL-avaldus_alkoholi-tarbimisest-avalikus-kohas_15.09.14.pdf)

inimesed ei saaks rikkuda sellega enda tervist. Kui alkoholi tarvitamine avalikes kohtades on lubatud, annab see negatiivse signaali ühiskonnale, mille tulemusena võib alkoholi tarbimine suureneda. Samuti jätab alkoholi tarvitamine avalikus kohas jälje mitte ainult tarvitajale, vaid ka inimestele, kes purjus inimesi tänaval nägema peavad, sh lastele. Avalikus kohas alkoholi tarvitamist lubav regulatsioon kujundab lastes arvamust, et alkoholi joomine on tavapärane ja normaalne ning seda võib teha praktiliselt igal pool.<sup>73</sup> Selline regulatsioon töötas otseselt vastu püüdele alkoholi tarbimist vähendada.

Kuna riigil lasub kohustus säilitada saavutatud sotsiaalne kaitse, on töö autor seisukohal, et 2014. juulis vastu võetud KorS-ga riik seda nõuet ei täitnud. PS § 28 lg-st 1 tuleneb, et riik peab ennetavate meetmete toel kaitsma määratlemata hulga inimeste vaimset ja füüsilist tervist. Riigil tuleb rakendada meetmeid, et inimeste elukeskkond oleks tervislik ja ohutu.<sup>74</sup> Avalikus kohas alkoholi tarvitamise keelamine seda eesmärki kindlasti ka täitis.

Avalikus kohas alkoholi tarbimise keelu kehtestamise põhjuseks ei olnud avaliku korra rikkumiste arvu või korrakaitseorganite töökoormuse suurenemine seoses avalikus kohas alkoholi tarbimise lubamisega. Politsei- ja piirivalveameti (*edaspidi* PPA) ütluste kohaselt<sup>75</sup> ei toonud avalikus kohas alkoholi tarbimise lubamine kaasa korrakaitseorganite töökoormuse osas muutusi. Samuti oli alkoholiga seotud väärteomenetlusi ajavahemikus 01.07.2014 kuni 10.01.2015 arvuliselt varasemast mõnevõrra vähem. Sellegipoolest reageeris politsei väljakutsetele ikkagi, et kontrollida asjaolusid ja vajadusel tõrjuda oht või tõkestada korrarikkumine.

### **1.5.3. Avalikus kohas alkoholi tarvitamise keelu proportsionaalsus**

Seega on meil ühest küljest kaalul isikute õigus vabale eneseteostusele ning teisest küljest eesmärk tagada ühiskonnas turvalisus, kord ning isikute tervise kaitse. Et saada teada, kas alkoholi tarvitamise keeld avalikus kohas on proportsionaalne abinõu saavutamaks eelpool nimetatud eesmärke, tuleb analüüsida keelu sobivust, vajalikkust ning mõõdukust.

---

<sup>73</sup> Arstide liit teeb valitsusele ja riigikogule ettepaneku muuta korrakaitseseadust ja keelata taas kogu riigis alkoholi tarvitamine avalikus kohas.

<sup>74</sup> PS kommentaarid § 28, komm 6.2.1

<sup>75</sup>PPA vastused on töö autori valduses.



### 1.5.3.1. Keelu kohasus ehk sobivus

Kohasus ehk sobivus nõuab selliste vahendite rakendamist, millega soovitud tulemust saab vähemalt edendada. Sobiv on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta piirangu eesmärgi saavutamist.<sup>76</sup> Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest.<sup>77</sup> Rakendatud abinõu ei pea absoluutse kindlusega sihile viima, ta ei pea olema ei kõige parem ega kõige kohasem. Kohasuse käsk on täidetud, kui vahend seatud eesmärgi saavutamisele kaasa aitab. Seejuures ei pea see kaasaitamine igal üksikjuhul avalduma.<sup>78</sup> Abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist, on PS-ga vastuolus ja seega keelatud. Kohasus tuleb tuvastada seadusandja perspektiivist seaduse vastuvõtmisel, lähtudes seadusandja teadmiste tasemest seaduse vastuvõtmise hetkel.<sup>79</sup> Seega on sobivuse kriteeriumi hindamisel kõige olulisem, et abinõu soodustaks eesmärgi saavutamist. Avalikus kohas alkoholi tarbimise keeld aitab kindlasti kaasa eelpool nimetatud eesmärkide saavutamisele. Eelkõige hoiab alkoholi tarvitamise keeld ära avalikus kohas korrarikkumisi, mis võivad tuleneda just liigsest alkoholitarvitamisest. Samuti aitab see kaasa inimeste tervise kaitsele, kuna eelduslikult vähendab keeld alkoholi tarbimist inimeste seas üldisemalt, mis omakorda aitab kaasa inimeste tervise edendamisele. Avalikus kohas alkoholi tarvitamise keeld aitab kaasa inimeste elukeskkonna tervislikumaks muutmisele. Sobivuse kriteeriumi analüüsi juures ei ole võimalik asuda seisukohale, et antud meede ei aita kuidagi kaasa soovitud eesmärgi saavutamisele. Seega on sobivuse nõue täidetud.

### 1.5.3.2. Keelu vajalikkus

Põhiõiguse adreassaadi abinõu on vajalik, kui püstitatud eesmärki ei ole võimalik saavutada mõnel muul üksikisikut vähem riivavamal viisil vähemalt sama hästi.<sup>80</sup> Kui on olemas abinõu, mis riivab üksikisikut vähem, on aga eesmärgi saavutamiseks vähemalt sama efektiivne kui kõnealune abinõu, siis on viimane PS-ga vastuolus ja seega keelatud. Eelduseks on, et

---

<sup>76</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne: 2. peatükk, põhiõigused, vabadused ja kohustused.

<sup>77</sup> RKÜKo nr 3-3-1-5-09, p 37.

<sup>78</sup> PS kommentaarid, § 11, komm 3.1.

<sup>79</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne: 2. peatükk, põhiõigused, vabadused ja kohustused.

<sup>80</sup> PS kommentaarid, § 11, komm 3.2.

pehmem vahend on ilma kahtluseta regulatsiooni eesmärgi saavutamiseks sama kohane ega riiva lisaks kolmandaid isikuid ega üldsust, iseäranis ei tohi alternatiivne vahend viia riigi talumatult kõrge finantskoormuseni.<sup>81</sup> Ka vajalikkust tuvastatakse lähtudes seadusandja perspektiivist seaduse vastuvõtmise hetkel.<sup>82</sup> Vajalikkuse kriteeriumi on sisustanud ka Riigikohus.<sup>83</sup>

Vajalikkuse kriteeriumist tulenevalt on oluline, et avalikus kohas alkoholi tarvitamise keeld peab olema kõige efektiivsem vahend eesmärgi saavutamiseks. Alkoholi tarbimise keeld avalikus kohas on õiguspärane, kui ei leidu ühtegi teist abinõu, mis ei riivaks isiku õigust vabale eneseteostusele või teeks seda väiksemas ulatuses ning samal ajal täidaks soovitud eesmärki tõhusamal viisil kui praegune regulatsioon. Tervise kaitse seisukohalt on võimalik eesmärgi saavutamiseks keelustada avalikud alkoholireklaamid, piirata alkoholimüüki ning selle kättesaadavust, samuti teha kampaaniaid, mis taunivad alkoholi tarbimist. Kõik nimetatud abinõud aitaksid kaasa isikute tervise kaitsele, kuid ei täidaks eesmärki sama efektiivselt kui täielik avalikus kohas alkoholi tarvitamise keeld. Kuna avalikus kohas alkoholi tarbimine ei mõjuta ainult alkoholi tarbijat, vaid ka kolmandaid isikuid ja lapsi, kes joobunud isikuid avalikus kohas nägema peavad, siis ei aita eelnimetatud meetmed kaasa kolmandate isikute tervise kaitsele. Seega on töö autor seisukohal, et avalikus kohas alkoholi tarvitamise keeld täidab vajalikkuse kriteeriumit, kuna puuduvad abinõud, mis riivaksid isikut vähem, kuid oleksid vähemalt sama efektiivsed eesmärgi saavutamiseks isikute tervise kaitse seisukohalt.

Kui avalikus kohas alkoholi tarbimine oleks lubatud, aitaks ühiskonna turvalisust ning avalikku korda tagada täiendavate politseiametnike kohalolek tänavatel. Igaühel on õigus mitte üksnes vabadusele, vaid ka turvalisusele.<sup>84</sup> Kui avalikes kohtades viibiks oluliselt rohkem korrakaitset tagavaid ametnikke, aitaks see oluliselt kaasa avaliku korra kaitsele, piiramata sealjuures isikute õigust vabale eneseteostusele. Kuigi antud meede võiks olla piisavalt efektiivne, et tagada ühiskonna turvalisus, oleks see ebaproportsionaalselt kulukas

---

<sup>81</sup> PS kommentaarid, § 11 komm 3.2.

<sup>82</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne: 2. peatükk, põhiõigused, vabadused ja kohustused.

<sup>83</sup> RKHKo nr 3-3-1-5-09, p 37.

<sup>84</sup> Euroopa Liidu põhiõiguste harta, 2012/C 326/02, art 6 ja EKo 08.04.2014, liidetud kohtuasjades C-293/12 ja C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd versus Minister for Communications, Marine and Natural Resources* jt, p 42.

riigile, kuna nõuaks täiendavaid ressursse. Kuna vajalikkuse kriteeriumist lähtuvalt ei tohi alternatiivne vahend viia riigi talumatult kõrge finantskoormuseni, siis ei ole antud meetet võimalik ilma täiendavate lisakulutusteta rakendada.

Avalikku korda aitaks tagada ka teatud piirkondades alkoholipoodide sulgemine. Kui isikul on võimalik avalikus kohas alkoholi tarbida, kuid puudub võimalus seda juurde osta, aitab see kaasa alkoholi tarbimisest tingitud korrarikkumiste ärahoidmisele. Antud meede võiks toimida üksnes piirkondades, kus alkoholipoodide läheduses ei ole, kuid ei oleks üldises plaanis sama efektiivne kui täielik alkoholi tarbimise keeld. Samuti piiraks see kolmandate isikute ettevõtlusvabadust, millest tulenevalt ei oleks antud meede vajalikkuse kriteeriumiga kooskõlas.

Töö autor on seisukohal, et mitmed meetmed ühiskonna turvalisuse ning korra tagamiseks, samuti isikute tervise kaitseks oleksid isikute üldist vabaduspõhiõigust vähem riivavamad kui avalikus kohas alkoholi tarvitamise keeld, kuid ei leidu ühtegi abinõud, mis ei nõuaks riigilt täiendavaid ressursse või oleksid sama efektiivsed eesmärgi saavutamisel. Seega täidab avalikus kohas alkoholi tarbimise keeld vajalikkuse kriteeriumi nõudeid.

### **1.5.3.3. Keelu mõõdukus ehk proportsionaalsus kitsamas tähenduses**

Põhiõiguse adressaadi abinõu on proportsionaalne kitsamas tähenduses, kui tema põhjused kaaluvad üles riivatud põhiõiguse. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust.<sup>85</sup> Seejuures kehtib reegel: mida intensiivsem on riive, seda mõjuvamad peavad olema seda õigustavad põhjused. See reegel nõuab kaalumist riivatud printsiibi ja põhjuste vahel, mis riivet õigustavad. Kui riivet õigustavad põhjused jäävad kaalumisel riivatud põhiõigusele alla, on riiklik abinõu PS-ga vastuolus ja seega keelatud.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> RKPJKo nr 3-4-1-6-09, p 21.

<sup>86</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne: 2. peatükk, põhiõigused, vabadused ja kohustused.

Selgitamaks välja, kas isiku üldise vabaduspõhiõiguse riive kaalub üles eesmärgi tagada avalik kord ning isikute tervise kaitse, tuleb kaaluda isiku põhiõigusesse sekkumise ulatust ning soovitud eesmärgi tähtsust. Avalikus kohas alkoholi tarvitamise keeluga sekkutakse intensiivselt isiku õigusesse end vabalt teostada. Vabadus kujundada oma elu vastavalt oma soovile on inimväärikuse alus.<sup>87</sup> Avalikus kohas alkoholi tarbimine kuulub PS §-s 19 sätestatud vabaduspõhiõiguse kaitsealasse ning tegemist on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega, millest tulenevalt võib seda piirata mis tahes põhjusel, mis pole PS-ga otseselt vastuolus.<sup>88</sup> Avalikus kohas alkoholi tarvitamise piirangu eesmärk on kaitsta inimeste tervist ning avalikku korda. Kui isik kasutab PS §-st 19 tulenevat õigust, ei tohi ta seda tehes rikkuda kolmandate isikute õigusi. Riikliku julgeoleku ja avaliku korra kaitsmine aitab kaasa teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitsmisele.<sup>89</sup> Avaliku korra all on kohtupraktikas mõistetud tavade, heade kommetega, normidega või reeglitega kinnistatud isikutevahelisi suhteid ühiskonnas, mis tagavad igaühe avaliku kindlustunde ja võimaluse realiseerida oma õigusi, vabadusi ja kohustusi.<sup>90</sup> Euroopa Kohtu praktikast lähtuvalt võib avaliku korra mõistele tugineda tegeliku ja piisavalt tõsise ohu korral, mis ähvardab ühiskonna põhihuve.<sup>91</sup> Inimestel on õigus tunda end avalikus ruumis turvaliselt ning alkoholi tarbimise piiramine aitab seda tagada.

Töö autor leiab, et alkoholivaba keskkonda, avaliku korra tagamist ning isikute tervise kaitset tuleb eelistada alkoholi tarbimisele. Kuna keelu eesmärgiks on eelkõige avaliku korra ning tervise kaitse, siis põhiõiguste kollisiooni korral tuleks eelistada olulisemat õigushüve. Samas ei saa olla ühe põhiõiguse riive ebaproportsionaalselt intensiivne. Töö autor leiab, et avalikus kohas alkoholi tarbimise piirangut saab pidada mõõdukaks, kuna isikutelt ei võeta õigust alkoholi tarvitada. Alkoholi tarvitamine on lubatud mitteavalikes kohtades ning kohtades, kus KOV on üldkorraldusega seda lubanud. Seega jääb isikule alati võimalus alkoholi tarbida selleks ette nähtud avalikes või mitte avalikes kohtades. Ebaproportsionaalselt intensiivseks saaks pidada riivet, kui alkoholi tarbimine keelataks isikutele täielikult või oleks see võimalik üksnes väga piiratud kohtades.

---

<sup>87</sup> PS kommentaarid, § 19, komm 2.

<sup>88</sup> PS kommentaarid, § 19, komm 3.4.2.

<sup>89</sup> EKo 15.2.2016, C-601/15 PPU, J. N. versus Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, p 53.

<sup>90</sup> RKKKo nr 3-1-1-102-03, p 9.

<sup>91</sup> EKo 27.10.1977, 33/77 Régina v Pierre Bouchereau, p 35.

Avalikus kohas alkoholi tarbimine riivaks oluliselt ka PS §-st 28 tulenevat õigust tervise kaitsele, mis hõlmab endas ka tervislikku elukeskkonda. Euroopa Liidu põhiõiguste harta art 35 kohaselt on igaühel õigus ennetavale tervishoiule ning ravile siseriiklike õigusaktide ja tavadega ettenähtud tingimustel. Kõigi liidu poliitika ja meetmete määratlemisel ja rakendamisel tagatakse inimeste tervise kõrgetasemeline kaitse.<sup>92</sup> Seega on inimeste tervis aluslepinguga kaitstud hüvede ja huvide hulgas ning liikmesriigid võivad valida, milliste meetmetega nad tervise kaitse tagavad. Euroopa Kohus on märkinud, et liikmesriikide ülesanne on ühenduse õigusest ja eelkõige proportsionaalsuse põhimõttest lähtuvalt otsustada elu ja tervise kaitse soovitava taseme ja viiside üle.<sup>93</sup> Eesti riik on üheks tervise kaitse meetmeks valinud avalikus kohas alkoholi tarbimise keelu. Töö autor leiab, et isikute õigus tervise kaitsele kaalub üle võimaluse avalikes kohtades alkoholi tarbida.

Eeltoodust lähtuvalt leiab töö autor, et avalikus kohas alkoholi tarbimise keeld on proportsionaalne soovitud eesmärgi suhtes, st see on sobiv, vajalik ning mõõdukas. Alkoholi tarbimise keeld soodustab piirangu eesmärgi saavutamist, selleks puuduvad isikut vähem riivavamad meetmed, mis täidaksid eesmärgi vähemalt sama efektiivselt.

---

<sup>92</sup> Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Artikkel 35. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=ET>

<sup>93</sup> EKo 28.09.2006, C-434/04, Jan-Erik Anders Ahokainen vs Mati Leppiku, p 33.

## 2. Avalikus kohas alkoholi tarvitamise üle teostatav riiklik järelevalve

### 2.1. Riikliku järelevalve mõiste

Riikliku järelevalvet saab KorS-st tulenevalt defineerida kui korrakaitseorgani tegevust eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine (KorS § 2 lg 4). Seega, kui korrakaitkena tuleb KorS-i tähenduses mõista kõiki tegevusi sõltumata nende läbiviijast ja sisust, mis on suunatud avaliku korra kaitsmisele (KorS § 2 lg 1), siis riiklik järelevalve tähendab korrakaitseorganite ehk korrakaitseülesannet täitvate haldusorganite poolt oma pädevuse piires läbi viidavat tegevust eesmärgiga kaitsta avalikku korda (KorS § 2 lg 4). Seega seob korrakaitseseadus riikliku järelevalve mõiste korrakaitseorgani tegevusega. KorS § 6 lg 1 alusel on korrakaitseorgan riikliku järelevalve ülesannet täitma volitatud asutus, kogu või isik. Kuna riiklik järelevalve on KorS-i alusel ainult korrakaitseorganite tegevus, ei hõlma riiklik järelevalve seda osa kaudse riigihalduse vormis toimuvast avaliku korra kaitses, mida teostavad füüsilised ja eraõiguslikud juriidilised isikud.<sup>94</sup>

Riiklik järelevalve on KorS § 2 lg-te 1 ja 4 järgi omakorda jagatav lähtuvalt preventsiiooni ajalis-tõenäosuslikust kulgemisest ohuennetuse faasiks, tegevuseks ohukahtluse korral, ohutõrjeks ja korrarikkumise kõrvaldamiseks.<sup>95</sup> Riikliku järelevalve menetlus on klassikaline riivehaldus. Tegemist on menetlusega, milles politsei ja korrakaitseorganid tegutsevad läbi käskude, keeldude ja sunni. Sellega kaasneb põhiõiguste adressaadi õigussfääri negatiivne mõjutamine riigivõimu poolt ning põhiõiguste riive, nt isikult vabaduse võtmine, vaba eneseteostuse takistamine või tema suhtes vahetu sunni kohaldamine.<sup>96</sup>

Riiklik järelevalve KorS-i mõttes on erinevalt haldusjärelevalvest ja teenistuslikust järelevalvest eksterenne kontroll, seda teostatakse ohtudega võitlemiseks, mis ei teki haldusorganisatsiooni siseselt, vaid suhtes halduseväline isik ja korrakaitseorgan.<sup>97</sup> Kui ühele haldusorganile on antud pädevus teostada järelevalvet teise haldusorgani ülesande täitmise

---

<sup>94</sup> Seletuskiri 49 SE, lk 17.

<sup>95</sup> M. Laaring. Eesti korrakaitseõigus ohuennetusõigusena. Doktoritöö. Tartu Ülikooli kirjastus: 2015, lk 75.

<sup>96</sup> J. Jäätma. Ohutõrjeõigus ohuennetusõigusena: kooskõla põhiseadusega. Doktoritöö. Tartu Ülikooli kirjastus. 2015, lk 77.

<sup>97</sup> Seletuskiri 49 SE, lk 14.

üle, siis on tegemist haldusjärelevalvega.<sup>98</sup> Seega ei saa samastada riikliku järelevalve mõistet haldusjärelevalve mõistega KorS-i alusel, kuna haldusjärelevalve on haldusesisese ehk internse järelevalve liik, mille korral kontrollib üks haldusekandja teise haldusekandja poolt haldusülesande täitmist.<sup>99</sup> Haldusjärelevalve sisulise eristamise vajadus riiklikust järelevalvest seisneb eelkõige selles, et haldusjärelevalve teostamisel ei piirata üldjuhul isikute põhiõigusi, kelle üle järelevalvet teostatakse ehk tegemist ei ole riivehaldusega.

Riigikohtu praktikast tulenevalt on riikliku järelevalve menetlus üks haldusmenetluse liikidest, millele laienevad eriseaduste kõrval ka haldusmenetluse seaduse (*edaspidi* HMS) sätteid.<sup>100</sup> Seega kohaldub riikliku järelevalve menetluses nii KorS kui ka HMS. KorS § 1 lg-st 3 tulenevalt kohalduvad KorS-i ning HMS-i kõrval ka eriseadused, millest tuleks lähtuda enne KorS-i rakendamist. Seega avalikus kohas alkoholi tarvitamise üle teostatava riikliku järelevalve puhul tuleks analüüsida ka AS-st tulenevaid riikliku järelevalve sätteid. Kui eriseaduses on jäetud juhtum reguleerimata, tuleb lähtuda KorS-st. AS-i § 49 lg 4 alusel teostab riiklikku järelevalvet alkoholoolse joogi tarbimise piirangute järgimise üle oma haldusterritooriumil valla- või linnavalitsus. AS-i § 49<sup>1</sup> annab korrakaitseorganile õiguse riikliku järelevalve erimeetmete kohaldamiseks KorS-i alusel. Samuti tulenevad antud paragrahvist õigused KorS-s sätestatud riikliku järelevalve erimeetmete kohaldamiseks ka politseiametnikule. Seega tuleb avalikus kohas alkoholi tarbimise üle teostatava riikliku järelevalve puhul lähtuda siiski KorS-s sätestatust, kuna AS-st tuleneb selleks konkreetne viide.

Riiklikku järelevalvet on Riigikohtus mõistetud ka kui kontrolli subjekti tegevuse õiguspärasuse üle.<sup>101</sup> Samuti on Riigikohus käsitlenud riikliku järelevalvet kui tegevust, mis võib toimuda mh ilma konkreetse õigusrikkumise kahtluseta.<sup>102</sup>

---

<sup>98</sup> A. Aedmaa. Avaliku korra kaitse Eesti õigusruumis. *Juridica* nr 7, 2004. lk 501

<sup>99</sup> KorS § 1 lg 7 sätestab: „Käesolevat seadust ei kohaldata ühe haldusorgani poolt teise haldusorgani tegevuse õiguspärasuse ja otstarbekuse üle järelevalve teostamisel ega ühe haldusekandja poolt teise haldusekandja haldusülesande täitmise õiguspärasuse ja otstarbekuse üle järelevalve teostamisel.”

<sup>100</sup> RKHKo nr 3-3-1-38-04, p 9.

<sup>101</sup> RKHKo nr 3-3-1-13-12, p 23.

<sup>102</sup> RKKKo nr 3-1-1-19-05, p 7.1. Konkreetset juhul oli Riigikohus käsitlenud järelevalve mõistet seoses politseioperatsiooniga, kus kontrolliti juhte sõltumata eelnevast joobekahtlusest.

## 2.2. Riikliku järelevalvet teostavad korrakaitseorganid

Riikliku järelevalvet teostavateks korrakaitseorganiteks saavad olla ainult riigi, KOV-i vm avalik-õigusliku juriidilise isiku organid. Eraõiguslik isik või tema struktuuriüksus ei saa olla korrakaitseorganiks isegi juhul, kui talle on seadusega või seaduse alusel sõlmitud halduslepinguga pandud avaliku korra kaitsmise funktsioon. Seda põhjusel, et haldusorganil tekib korrakaitseorganiks muutudes võimalus kasutada kõnealuses seaduses sätestatud riikliku järelevalve üldmeetmeid, kuid sellise üldvolituse andmine igale eraisikule teise isiku õiguste piiramiseks kätkeb endas olulisi riske ning võib kaasa tuua isikute põhiõiguste riiveid.<sup>103</sup> Haldusorgani muutumine korrakaitseorganiks tähendab, et iga riigi, KOV-i vm avalik-õigusliku juriidilise isiku haldusorgan on sisuliselt pädev rakendama riikliku järelevalve üldmeetmeid ning erimeetmetest neid, mis on ette nähtud kõigile korrakaitseorganitele. Samuti võib talle eriseadusega anda pädevusest lähtudes muid riikliku järelevalve erimeetmeid. Iga haldusorgan on korrakaitseorgan ainult niivõrd, kuivõrd see on vajalik tema ülesande täitmiseks või ülesande täitmise tagamiseks.<sup>104</sup>

Riikliku järelevalve teostamise seisukohalt on oluline rääkida ka pädevus- ning volitusnormidest. Pädevusnorm näitab, milline haldusekandja ja milline haldusorgan on määratud täitma üht või teist haldusülesannet. Pädevus ehk kompetents on avalike ülesannete maht, mille täitmine on mingile organile usaldatud.<sup>105</sup> Pädevuse järgimine ei ole paljas formaalsus, sest ainult pädev haldusorgan omab erialaselt koolitatud ja asjatundlikku personali ning vajalikku varustust, mis tagab asjakohase ning õige otsuse langetamise. Demokraatlikus põhiseadusriigis pole oluline ainult sisuliselt õige otsus, vaid ka see, et sisuliselt õige otsuse teeks see haldusorgan, kellele on see seadusega ülesandeks tehtud.<sup>106</sup>

Pädevus- ehk kompetentsinormidest tuleb eristada alus- ehk volitusnorme. Viimased on sätestatud KorS-s üld- ja erimeetmete peatükkides, avalikus kohas käitumise nõuete ja avalike kogunemiste peatükkides ning ka riiklikku järelevalvet reguleerivates eriseadustes. Isiku õiguste ja vabaduste piiramiseks peab pädevusnormile lisanduma alusnorm, sest vastavalt PS § 3 lg-le 1 tohib riigivõimu teostada üksnes PS-ga ja sellega kooskõlas olevate seaduste

<sup>103</sup> Seletuskiri 49 SE, lk 25.

<sup>104</sup> Seletuskiri 49 SE, lk 25.

<sup>105</sup> A.aedmaa, E. Lopman, N.parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu 2004, lk 44. K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus, lk 78 jj.

<sup>106</sup> Seletuskiri 49 SE, lk 44



alusel.<sup>107</sup> PS § 3 lg-st 1 tuleneb, et nii riivavate kui ka mitteriivavate riikliku järelevalve meetmete teostamiseks on vajalik seadusest tulenev alus. Mitteriivava riikliku järelevalve meetme rakendamiseks piisab vastavat liiki ohu või rikkumise tõrjumise ülesande olemasolust korrakaitseorganil. Põhiõigusi riivava meetme puhul on samuti vajalik vastava pädevusnormi olemasolu, kuid see ei ole piisav alus isikute põhiõiguste ja vabaduste piiramiseks. Sellele viitab ka HMS § 3 lg 1, mille kohaselt võib haldusmenetluses piirata isiku põhiõigusi ja vabadusi ning tema muid subjektiivseid õigusi ainult seaduse alusel.<sup>108</sup> Seega tuleneb riivevolitus selleks ette nähtud alus- ehk volitusnormist.

KorS-st tulenevalt on korrakaitseorgan seaduse või määrusega riikliku järelevalve ülesannet täitma volitatud asutus, kogu või isik. KorS § 57<sup>1</sup> alusel teostavad avalikus kohas käitumise üldnõuete järgimise üle riikliku järelevalvet politsei ning valla- või linnavalitsus. Seega tuleneb KorS-st pädevusnorm teostada avalikus kohas käitumise üldnõuete üle riiklikku järelevalvet. Seega on pädevaks haldusorganiks riikliku järelevalve teostamiseks avalikus kohas alkoholi tarvitamise üle politsei ja valla- ning linnavalitsus. Konkreetsed meetmed, mida haldusorgan võib avalikus kohas alkoholi tarvitamise järelevalve puhul kasutada, tulenevad KorS-i üld- ja erimeetmete peatükkides, avalikus kohas käitumise nõuete peatükist ning ka riiklikku järelevalvet reguleerivatest eriseadustest.

### **2.3. Avaliku korra eest vastutav isik**

KorS § 15 lg-st 1 tulenevalt on avaliku korra eest vastutav isik see, kes on põhjustanud ohukahtluse või ohu, kes rikub avalikku korda või on põhjustanud sellise olukorra tekkimise võimaluse, mille realiseerumisel tekib oht või ohukahtlus. Kui avaliku korra eest vastutav isik on alla 14-aastane või piiratud teovõimega täisealine isik, siis on korrakaitse selle isikuga solidaarselt eestkostja või muu seadusliku esindaja ülesanne (KorS § 15 lg 2).

KorS § 23 lg 1 sätestab, et riikliku järelevalve meedet võib kohaldada ainult isiku suhtes, kes kas on teadaolevalt avaliku korra eest vastutav isik või teda on alust pidada avaliku korra eest vastutavaks isikuks. KorS § 23 lg 2 sisaldab erandit lõike 1 suhtes, määrates ära, milliseid

---

<sup>107</sup> M. Laaring, lk 78.

<sup>108</sup> Seletuskiri 49 SE, lk 47

kõnealuses peatükis sätestatud riikliku järelvalve meetmeid on siiski lubatud kohaldada ilma eriloata ka isikute suhtes, keda ei ole alust pidada avaliku korra eest vastutavateks. Tegemist on ohu väljaselgitamisele suunatud meetmetega, mis alles peavad ära näitama ohu tegelikuks tõrjumiseks mõeldud meetmete suuna.<sup>109</sup> Sellisteks juhtudeks on teavitamine, küsitlemine ja dokumentide nõudmine, isikusamasuse tuvastamine, isikuandmete töötlemine jälgimisseadustiku kasutamise, hädaabinumbrile edastatav informatsiooni töötlemine, viibimiskeeld ning turvakontroll, kui see on vajalik sisenemisel avaliku võimu ehitisse või territooriumile, kui see on vajalik kaitstava isiku või valvatava objekti ohutuse tagamiseks, kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või kui isik viibib elutähtsas energia-, side-, signalisatsiooni, veevarustus- või kanalisatsioonisüsteemis, liikluskorralduse ehitises või seadmes või selle vahetus läheduses.

Seega peab olema konkreetseid asjaolusid, mis võimaldavad korrakaitseorganil ratsionaalselt põhjendada, et oht lähtub konkreetsest isikust või ohukahtlus on konkreetse isiku suhtes,<sup>110</sup> kui tegemist ei ole KorS § 23 lg-s 2 sätestatud juhtumiga. Avalikus kohas alkoholi tarvitamise puhul on korrakaitseorganil kohustus välja selgitada, et oht lähtub just konkreetsest isikust ehk tuleb välja selgitada vastutav isik. KorS § 23 lg-st 2 tulenevalt võivad kohaldatavateks meetmeteks osutada avalikus kohas alkoholi tarbija suhtes eelkõige teavitamine, küsitlemine ja dokumentide nõudmine ning isikusamasuse tuvastamine. Nende meetmete kohaldamisel ei ole oluline, et tegu on vastutava isikuga.

## **2.4. Avalikus kohas alkoholi tarvitamise üle teostatava riikliku järelevalve meetmete rakendamisel kohalduvad õigusprintsüübid ning nende järgimine praktikas**

### **2.4.1. Kohalduvad õigusprintsüübid**

Korrakaitse on riivehalduse klassikaline valdkond. Ilma põhiõigusi riivamata on avaliku korra kaitsmise sfääris võimalik efektiivselt tegutseda üksnes piiratud ulatuses. Just avaliku korra kaitsmise eesmärgil isikute õigustesse sekkumine on ajalooliselt olnud halduse põhiõigusi riivava tegevuse kõige selgem ja esimesena välja arenenud valdkond. Seetõttu pärinevad

---

<sup>109</sup> Seletuskiri 49 SE, lk 25

<sup>110</sup> Seletuskiri 49 SE, lk 48.

algself just korrakaitseõigusest mitmed praegu universaalselt riivehalduses kasutatavad põhiõiguste kaitsmise printsiibid.<sup>111</sup> KorS toob endas välja mitmed olulised õigusprintsiibid, mida tuleb igal korrakaitseorganil riikliku järelevalve meetet rakendades järgida. Lisaks KorS-st tutlenevatele printsiipidele on oluline järgida ka HMS-s ja PS-s sätestatud õigusprintsiipe. Oluliste printsiipide järgimata jätmine võib endaga kaasa tuua isiku õiguste rikkumisi ning ebaseaduslikke ja kehtetuid haldusakte.

Eesmärk kaitsta üksikjuhtudel põhiõiguste olemust leiab väljenduse proportsionaalsuse põhimõttes. See põhimõte sedastab üldiselt, et riiklikud meetmed ei tohi olla põhimõtteliselt piiramatud ja põhjendamatud, vaid nad peavad omama õigustust konkreetse õiguspärase eesmärgi näol ning olema selle eesmärgiga oma ulatuse ja raskuse poolest mõõdukas suhtes.<sup>112</sup> Proportsionaalsuse põhimõte on tuletatud PS-i § 11 teisest lausest, mille kohaselt peavad õiguste ja vabaduste piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduse olemust. Proportsionaalsuse põhimõte on õigusriigi põhimõtte üheks keskseks osiseks, mis põhineb ideel, et riik tohib isiku vabadussfääri üldistes huvides piirata üksnes niivõrd, kuivõrd see on mõõdapääsmatu. Korrakaitseorgan peab riikliku järelevalvet teostades järgima, et mitmest sobivast ja vajalikust riikliku järelevalve meetmest kohaldatakse seda, mis nii isikut kui ka üldsust eeldatavalt kõige vähem kahjustab (KorS § 7). Samuti tuleb kohaldada ainult sellist riikliku järelevalve meetet, mis on proportsionaalne, arvestades meetmega taotletavat eesmärki ja kiireloomulist kohaldamist nõudvat olukorda. Meetet tuleb kohaldada üksnes nii kaua, kui selle eesmärk on saavutatud või seda ei ole võimalik enam saavutada (KorS § 7). Ka Euroopa Kohus on märkinud, et ühenduse institutsioonide tegevus ei tohi minna kaugemale sellest, mis on asjaomaste õigusnormidega taotletavate õiguspärase eesmärkide saavutamiseks sobiv ja vajalik, ning juhul, kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, tuleb rakendada kõige vähem piiravat meetet, ning tekitatud piirangud peavad olema vastavuses seatud eesmärkidega.<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup> M. Laaring, lk 151.

<sup>112</sup> M. Niemer. Nõuded õigusriiklikule politseiõigusele – proportsionaalsuse põhimõte ja Euroopa õigus. *Juridica* 2004/VII, lk 462.

<sup>113</sup> EKo 08.07.2010, C-343/09, *Afton Chemical Limited vs Secretary of State for Transport* ja EKo 12.07.2001, c-189/01 *H. Jippes jt*, p 81.

Ohutõrjeõiguses omab proportsionaalsuse põhimõtte kahte mõõdet. Esimene mõõde puudutab ohutõrjeõiguse regulatsiooni vastavust PS-s sätestatud proportsionaalsuse põhimõttele.<sup>114</sup> Proportsionaalsuse teine mõõde hõlmab endas politsei- ja korrakaitseorgani tegevuse üksikjuhtumil konkreetse meetme vastavust proportsionaalsuse põhimõttele, hõlmates endas nii otsustus- kui ka valikukaalutlused. Teisel juhtumil on tegemist ametniku tegevuse seadusele vastavuse küsimusega, kuna nii PS kui ka seadus nõuab, et ametniku konkreetne üksiktegevus vastaks proportsionaalsuse põhimõttele.<sup>115</sup> Seega riikliku järelevalve meetmete rakendamise puhul on oluline korrakaitseorganil järgida teist mõõdet ehk enda tegevuse vastavust proportsionaalsuse põhimõttele. Ametnik on kohustatud analüüsima, kas tema rakendatav meede on konkreetsetes olukorras sobilik, vajalik ning mõõdukas. Mõõdukuse nõude järgimine võib aga tekitada oluliselt probleeme praktikas, kuna võib tekkida teatav vastuolu püüdlusega kõrvaldada oht võimalikult kiiresti ja tõhusalt. Hoolimata sellest, kui raskeks võib osutuda üksikjuhul mõõdukuse kaalumise, on see õigusriiklikel põhjustel hädavajalik.<sup>116</sup>

Riikliku järelevalve menetluses on ametnikul õigus ja kohustus valida, kas, kuidas ja kelle suhtes ta tegutseb, mistõttu põhineb see menetlus kaalutlusõigusel ehk otstarbekuse põhimõttel.<sup>117</sup> Antud printsiibi kohaselt tegutseb korrakaitseorgan riiklikku järelevalvet teostades eesmärgipäraselt ja efektiivselt ning kohaldab õiguspärase kaalutluse piires riikliku järelevalve meetmeid paindlikult (KorS § 7). Eesmärgipärane ning efektiivne lähenemine tähendab eelkõige, et korrakaitseorgan peab endale teadvustama oma tegevuse eesmärgid ning valitud abinõud peavad tagama soovitatavate eesmärkide saavutamise. Meetmete kasutus peab olema paindlik (KorS § 7), mis tähendab korrakaitseorgani kohustust muuta meedet vastavuses ohu tõrjumist puudutava olukorra muutumisega ning valida iga ohu tõrjumiseks just sellele ohuliigile täielikult vastavad meetmed. Kuna avalikku korda ähvardavad ohud on mitmekesised ja korrakaitse toimub tihti kiiresti muutuvast olukorras, mis aga nõuab kiiret ning isikute õigustesse sekkuvat tegevust, on meetmete paindlikkus äärmiselt oluline. Meede saab olla paindlik aga ainult korrakaitseorganile tegutsemisvolutusega antud piirides.<sup>118</sup>

---

<sup>114</sup> J. Jäätma, lk 81.

<sup>115</sup> J. Jäätma, lk 82.

<sup>116</sup> M. Niemer. Nõuded õigusriiklikule politseiõigusele – proportsionaalsuse põhimõtte ja Euroopa õigus. *Juridica* 2004/VII, lk 462

<sup>117</sup> Oportuuniteedi põhimõtet tuleb eristada legaliteedi põhimõttest, mille kohaselt on uurimisasutus ja prokuratuur kohustatud kuriteo tunnuste ilmnedes oma pädevuse piires alustama ja toimetama kriminaalmenetlust, kui puuduvad KrMS §-s 199 loetletud kriminaalmenetlust välistavad asjaolud või kui puudub alus lõpetada kriminaalmenetlus otstarbekuse kaalutlusel.

<sup>118</sup> Seletuskiri 49 SE, lk 30.

Otstarbekuse põhimõtte oluliseimaks sisuks saab nimetada korrakaitseorgani kaalutlusõigust. Kui esineb ohuolukord, on korrakaitseorganil õigus kaaluda, millist meetet, kelle suhtes ning kui intensiivselt rakendada. Kaalutlusõigus korrakaitseorganil võib olla kohati väga lai. Oportuuniteedi põhimõttega luuakse korrakaitseorganile võimalikult lai tegutsemisruum nii menetluse alustamise kui ka meetme kohaldamise küsimuses. Kaalutlusõiguse kasuks räägib peamiselt see argument, et seadusandja ei pruugi kõiki elusündmusi ette näha, millal PS-i kohaselt tuleks politsei- ja korrakaitseametnikul tegutseda.<sup>119</sup> HMS-i § 4 lg 2 kohaselt tuleb kaalutlusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutlusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.

HMS-st tulenevalt nähakse korrakaitseorganile ette kahte liiki kaalumist, milleks on otsustusdiskretsioon ning valikudiskretsioon. Teatud juhtudel ei ole välistatud ka olukord, kus kaalutlusõigus võib olla redutseerunud nullini ning korrakaitseorgani sekkumine avaliku korra kaitseks on kohustuslik. Samuti võib olla see välistatud. Intensiivsete meetmete rakendamine nõuab halduselt meetme valikul põhjalikku kaalumist.<sup>120</sup> Seega on ametnikule jäetud järelevalvemenetluses kaalumisruum ohu tõrjumise ning korrarikkumise kõrvaldamise osas.

Riigikohus on asunud seisukohale, et isikul puudub subjektiivne õigus nõuda järelevalvemenetluse algatamist või konkreetse meetme rakendamist kolmanda isiku suhtes, kui pädevus- ja volitusnorm näevad järelevalveorganile ette kaalutlusõiguse nii järelevalvemenetluse algatamiseks kui ka järelevalvemeetme rakendamiseks. Puudutatud isik ehk isik, kelle õigusi võib kolmanda isiku õigusvastane tegevus rikkuda, võib aga nõuda, et järelevalveorgan otsustaks järelevalvemenetluse algatamise või järelevalvemeetme rakendamise küsimuse kaalutlusvigadeta, kui järelevalvet sätestav õigusnorm kaitseb ka tema õigushüve.<sup>121</sup>

Võimalikeks kaalutlusvigadeks saab pidada kaalutlusõiguse kasutamata jätmist, mis kaasneb, kui haldusorgan leiab, et tal puudub õigus kaalutlusõigust kasutada, haldusorgani poolt seaduse valesti tõlgendamisega või kehtetu õigusnormi rakendamisega. Kaalutlusõiguse

---

<sup>119</sup> J. Jäätma, lk 59.

<sup>120</sup> RKHKo nr 3-3-1-80-11, p-d 11 ja 16.

<sup>121</sup> RKHKo nr 3-3-1-44-10, p 15.

piiride ületamisega võib olla tegu juhul, kui ei ole täidetud kaalutlusnormi abstraktne faktiline koosseis.<sup>122</sup> Võimalik kaalutlusviga on ka kaalutlusõiguse väärkasutamine, mida saab pidada kõige levinumaks kaalutlusveaks.<sup>123</sup> Selliseks juhuks võib olla haldusorgani omavoli ning selle kuritarvitamine. Tegemist võib olla juhtumiga, kus kaalutlust kasutatakse muu eesmärgi saavutamiseks kui korrakaitse, nt lähtutakse ametniku isiklikest huvidest korrakaitsemeetmete rakendamisel.<sup>124</sup> Kaalutlusveaga on tegemist ka juhul, kui teostatud on puudulik kaalumine, kaalumine on jäetud täielikult teostama või ületatakse diskretsiooni.<sup>125</sup> Seega selleks, et korrakaitseorgani poolt rakendatavad riikliku järelevalve meetmed oleksid õiguspärased, ei tohi kaalutlusõiguse teostamisel esineda kaalutlusvigu. Meetme õiguspärase kontrollimisel on Riigikohus asunud seisukohale, et lähtuda tuleb *ex ante* vaatlusviisist, mille kohaselt saab arvestada ainult neid asjaolusid, mis olid haldusorganile teada enne meetme rakendamist.<sup>126</sup>

KorS § 11 sätestab ühe olulise õigusprintsipiina ka selgitamiskohustuse. Selgitamiskohustuse näeb haldusmenetluse üldpõhimõttena ette ka HMS § 36, kuid tulenevalt riikliku järelevalve menetluse eripäradest ja laiadest võimalustest piirata isikute põhiõigusi on HMS-s vastavat regulatsiooni täpsustatud. Selgitamiskohustusest tulenevalt peab riikliku järelevalve meedet kohaldama asuv ametiisik esitlema ennast arusaadavalt isikule, kelle suhtes ta kavatses meedet kohaldada, peab esitama isiku soovil oma pädevust tõendava dokumendi ehk ametitõendi ja andma isiku soovil selgitusi kohaldatava meetme ning HMS-i §-s 36 nimetatud asjaolude kohta. Siiski ei ole antud üldpõhimõtte järgimise nõue absoluutne. KorS § 11 lg-st 2 tuleneb, et selgitamiskohustuse täitmist võib korrakaitseorgan edasi lükata nii kaua, kui see on vältimatult vajalik vahetu ohu tõrjumiseks. Selgitamiskohustus ei ole nõutav, kui selle täitmine ei ole kohaldatava meetme olemusest või eesmärgist tulenevalt võimalik (KorS § 11 lg 3). HMS § 36 näeb ette kohustuse selgitada haldusmenetluses osalevale isikule, millised õigused ja kohustused on menetlusosalisel haldusmenetluses, millise tähtaja jooksul haldusmenetlus eeldatavasti läbi viiakse ja millised on võimalused haldusmenetluse kiirendamiseks, millised taotlused, tõendid ja muud dokumendid tuleb haldusmenetluses esitada ning milliseid menetlustoiminguid peavad menetlusosalised sooritama.<sup>127</sup> Riigikohus on märkinud, et haldusorgani kohustuste hulka ei kuulu mitte üksnes formaalselt aktide andmiseks vältimatult vajaliku menetluse läbiviimine, vaid ka hoolitsemine selle eest, et ka

<sup>122</sup> K.Pikamäe, Kaalutlusvigadest. Juridica 2006/II, lk 75 jj

<sup>123</sup> K.Pikamäe, Kaalutlusvigadest. Juridica 2006/II, lk 75 jj

<sup>124</sup> Seletuskiri 49 SE, lk 30.

<sup>125</sup> K.Pikamäe, Kaalutlusvigadest. Juridica 2006 nr 2, lk 75 jj

<sup>126</sup> RKHKo nr 3-3-1-63-09, p 16.

<sup>127</sup> Haldusmenetluse seadus - RT I, 25.10.2016, 5, § 36.

õiguslaste teadmisteta ja asjaajamises vilumatul isikul oleks võimalus menetluses tulemuslikult osaleda. Nõustamine ja selgitamine võib toimuda nii taotleja palvel kui ka haldusorgani algatusel, iseäranis juhtudel, kui isiku õiguste kahjustamise oht on piisavalt suur ja tõenäoline. Asjatundlik nõustamine on oluline eriti keerukamate ning põhjalikumat analüüsi vajavate menetluste puhul.<sup>128</sup>

Oma olemuselt on selgitamiskohustuse põhieesmärgiks tagada menetluse läbipaistvus, menetluses osalevate isikute õiguste piisav ning ulatuslik kaitse ning menetluses osalevate poolte teabealane võrdsus menetlust puudutavates küsimustes.<sup>129</sup> Isikule teabe edastamine ning selgitamine peab tingimata olema sisulist laadi, andes isikule ülevaate menetlusega seotud andmetest. Reeglina on õigusliku olukorra ning asjaolude selgitamine nõutav üksnes menetlusosalise enda soovil ning (vabas vormis) taotlusel, seetõttu ei ole nõuandmine mitte alati vajalik, vaid üksnes olukordades, kus isik selgelt väljendab oma soovi saada menetlust puudutavat teavet. Kirjeldatud põhimõte ei välista siiski teabe andmist haldusorgani enda algatusel, näiteks juhul, kui ametnik paneb tähele, et isiku nõustamiseta jätmine võib tekitada isegi kahju.<sup>130</sup> Riigikohus on enda otsuses asunud seisukohale, et haldusorgani kohustuste hulka ei kuulu üksnes vältimatult vajaliku menetluse läbiviimine, vaid ka hoolitsemine selle eest, et õigusteadmisteta ja asjaajamises vilumatul isikul oleks võimalus menetluses tulemuslikult osaleda. Nõustamine ja selgitamine võib toimuda nii taotleja palvel kui ka haldusorgani algatusel, iseäranis juhtudel, kui isiku õiguste kahjustamise oht on piisavalt suur ja tõenäoline.<sup>131</sup> Seega on haldusorganil oluline hinnata menetlusosalise õiguste kahjustamise ohu tõenäosust ning selle alusel langetada otsus riikliku järelevalve meetmete rakendamise kohta selgituste andmiseks.

Lisaks eeltoodule on KorS-st tulenevalt korrakaitseorganil oluline järgida õiguste kaitse ja inimväärikuse tagamise põhimõtet (KorS § 9). Antud põhimõtte kohaselt toimub isikute põhiõiguste ja muude subjektiivsete õiguste piiramine riikliku järelevalve menetluses ainult seaduse alusel. Isikut tuleb riikliku järelevalve menetluses kohelda tema au teotamata ja inimväärikust alandamata. Korrakaitseorganite koostöö põhimõttest (KorS § 10) tulenevalt teevad korrakaitseorganid koostööd, sh koguvad ja vahetavad omavahel riikliku järelevalve

---

<sup>128</sup> RKHKo nr 3-3-1-90-04, p 16.

<sup>129</sup> A. Aedmaa, E. Lopman, N. parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu 2004, lk 157.

<sup>130</sup> A. Aedmaa, jt, lk 158

<sup>131</sup> RKHKo nr 3-3-1-91-13, p 16.

teostamiseks vajalikku teavet ning teevad ettepanekuid riikliku järelevalve otstarbekamaks teostamiseks. Korrakaitseorganite omavaheline koostöö on oluline tagamaks turvalisem keskkond. KorS sätestab ka riikliku järelevalve meetme kohaldamise dokumenteerimise ja aruandluse põhimõtte (KorS § 12), millest tulenevad riikliku järelevalve meetmete rakendamise dokumenteerimise nõuded. Dokumenteerimise nõuetest tuleb juhinduda niivõrd, kuivõrd konkreetne erimeede ei sisalda teistsuguseid nõudeid.<sup>132</sup> Üldjuhul tuleb riikliku järelevalve meede dokumenteerida HMS-s sätestatud alustel ja korras. HMS § 18 näeb ette haldusmenetluse toimingute protokollimise juhud ja protokollis sisalduvad rekvisiidid. Kui meede protokollitakse ja meetme adressaat seda nõuab, on tal õigus saada esimesel võimalusel pärast meetme protokollimist protokollu ära. Protokollimise kohustus ei tähenda, et protokollu koostamine peaks alati toimuma juba meetme kohaldamise ajal. Ohutõrje efektiivsuse tagamise vajadus nõuab, et dokumenteerimine ei muutuks takistavaks asjaoluks meetme kohaldamisel. Samas ei tohi meetme protokollimisega ka liigselt viivitada. Sellisel juhul võivad kaotsi minna olulised dokumenteerimist vajavad asjaolud või saada kahjustada isiku huvid, kes soovib kirjalikus vormis tõendit enda suhtes meetme kohaldamise kohta. Kuna elektrooniline asjaajamine on HMS-i kohaselt haldusmenetluses üldjuhul võrdsustatud kirjaliku asjaajamisega, siis võib meetmeid dokumenteerida põhimõtteliselt ka elektroonilises vormis.<sup>133</sup>

Lisaks KorS-st tulenevatele põhimõtetele on korrakaitseorganil oluline järgida ka HMS-st tulenevat uurimispõhimõtet (HMS § 6). HMS-i kohaselt on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel.<sup>134</sup> Haldusorgani seisukohalt vaadatuna aitab uurimispõhimõtte kasutamine tõendite kogumisel vältida puudulikust teabest tulenevat valeotsuse tegemise riski. Teisalt jällegi tuleb arvestada uurimise läbiviimisel paratamatult tekkiva ressursikuluga.<sup>135</sup> HMS ei anna otsest vastust küsimusele, kuivõrd ulatuslikult peab haldusorgan uurimispõhimõtet rakendama, kuid mõningaid järeldusi saab HMS-s sätestatud põhimõtetele tuginedes siiski teha. Tõendite kogumine peab olema eesmärgipärane ja efektiivne, kasutades ära võimalikult lihtsaid ning kiireid kogumismeetodeid. Andmete kogumise viis peab olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes ja

---

<sup>132</sup> Seletuskiri 49 SE, lk 31.

<sup>133</sup> Seletuskiri 49 SE, lk 32.

<sup>134</sup> HMS §-s 6 nimetatud haldusorgani kohustust uurimispõhimõtte rakendamiseks on toonitanud ka RKHK asjas nr 3-3-1-19-99.

<sup>135</sup> A. Aedmaa, jt, lk 182.



tõendite kogumisel ning toimikute koostamisel tuleb arvestada avalikkuse ja andmekaitse põhimõtetega.<sup>136</sup>

Kõik eelpool nimetatud õiguslikud põhimõtted on kohaldatavad ka riikliku järelevalve meetmete puhul, mida rakendatakse avalikus kohas alkoholi tarvitaja suhtes. Seega on korrakaitseorganil oluline lähtuda kõikidest eelpool nimetatud põhimõtetest, et tagada isikute õiguste kaitse ning õiguspärane menetlus. Töö autor on seisukohal, et avalikus kohas alkoholi tarvitamise üle teostatava riikliku järelevalve meetmete puhul tuleb eelkõige tähelepanu pöörata proportsionaalsuse, otstarbekuse ning selgitamiskohustuse põhimõttele. Kui riikliku järelevalve menetluses rakendatakse nt meedet, mis ei ole proportsionaalne, on see meede materiaalselt õigusvastane. Samuti kui on jäetud teostamata kaalutlusõigus ning valitud on meede ei ole eesmärgipärane või efektiivne. Proportsionaalsuse ning otstarbekuse põhimõte on omavahel suhestuvad, kuna riikliku järelevalve menetluses tuleb kaalutlusõiguse teostamisel lähtuda ka proportsionaalsuse põhimõttest. Seda eelkõige põhjusel, et korrakaitseõiguses on riivemeetmete aluseks olevad õigusnormid väga suure abstraktsusastmega.

#### **2.4.2. Riiklikus järelevalves kasutatavad meetmed avalikus kohas alkoholi tarvitaja suhtes**

KorS-s kasutatakse igasuguse korrakaitseorgani tegevuse tähistamiseks, mille eesmärgiks on ohu ennetamine, tõrjumine või rikkumise kõrvaldamine, riikliku järelevalve meetme mõistet. Riikliku järelevalve meetmed on jaotatavad riikliku järelevalve haldusaktide andmiseks, mis on suunatud teatud õigusliku tagajärje saavutamisele ja reaaltoiminguteks, mille eesmärgiks pole luua õigusi või kohustusi, vaid tuua kaasa faktilisi tagajärgi. Iga riikliku järelevalve meetme struktuuris võib eristada ohukoosseisu, mis seisneb ohu, ohukahtluse või korrarikkumise kirjelduses ja õiguslikus tagajärjes, mis sisaldab volitust isiku õiguste piiramiseks.<sup>137</sup>

Lisaks jaotusele eesmärgi järgi võib meetmeid jaotada ka sõltuvalt nende seosest isikute põhiõiguste ja muude subjektiivsete õigustega. Praktikas saab ohutõrjeõigus õnnestuda vaid

---

<sup>136</sup> A. Aedmaa, jt, lk 183.

<sup>137</sup> Seletuskiri 49 SE, lk 46.

juhul, kui pädevad riigiorganid tohivad riivata isikute põhiõigusi.<sup>138</sup> Enamasti on korrakaitseorganid sunnitud rakendama riikliku järelevalve meetmeid riivehalduse vormis, sekkudes kas isikute omandisse, piirates või ära võttes nende füüsilist vabadust või piirates muul kombel õigusi ja vabadusi. Proportsionaalsuse põhimõtte nõuab, et kui ohtu on võimalik tõrjuda mitteriivava meetmega, eelistatakse seda alati riivavale meetmele.<sup>139</sup>

#### **2.4.2.1. Riikliku järelevalve üldmeetmed**

Riikliku järelevalve meetmeid, mille rakendamine toimub üldvolituse alusel, nimetatakse korrakaitse üldmeetmeteks ehk ebatüüpilisteks meetmeteks.<sup>140</sup> Üldvolituse alusel rakendatavat üldmeedet kohaldatakse harvaesinevas ja ebatüüpilises olukorras. Seda saab kasutada ainult neil juhtudel, kui on tegemist ohu või korrarikkumise situatsiooniga ning puudub selleks erimeede. Seega saab tõmmata pralleeli nii eriseaduse kui üldseaduse ning erivolituse ja üldvolituse vahele, kuna alati tuleb esimesena vaadata eriseadust ning erimeedet. Kui esineb ohusituatsioon, siis erivolituse puudumisel rakendatakse meedet üldvolituse alusel. Üldmeetme rakendamise, selle sisu, eesmärgi ja ulatuse otsustab korrakaitseorgan kaalutusõiguse alusel.

Üldmeetmed KorS-s sätestab 3. peatüki 2. jagu. Seadus nimetab korrakaitseorgani poolt kasutatavaks üldmeetmeteks teavitamise, mille alusel on korrakaitseorganil oma pädevuse piires õigus teha toiminguid, millega teavitatakse avalikkust või isikut ohu ennetamisest, ohukahtlusest, ohust või korrarikkumisest. Samuti on üldmeetmeks nimetatud ettekirjutuste tegemist ning haldussunnivahendi kohaldamist. Ohukahtluse korral on pädeval korrakaitseorganil õigus kohaldada seaduses ettenähtud meetmeid ohu olemasolu väljaselgitamiseks, ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks, kasutades vajaduse korral ametiabi või kaasates muid isikuid (KorS § 26 jj).

Seadusandja on piiranud üldvolitust ka kaalumise üldiste reeglitega ja õiguse üldpõhimõtetega (nt proportsionaalsus, inimväärikuse austamise kohustus), millest tuleb täidesaatval riigivõimul juhinduda, kui ta rakendab kaalutusõiguse alusel ohutõrjemeeidet. Sellest

---

<sup>138</sup> F. Schoch, M. Ernits. Üldklausli vältimatus nüüdisaegses ohutõrjeõiguses, *Juridica* 2010/VIII, lk 541.

<sup>139</sup> Seletuskiri 49 SE, lk 46.

<sup>140</sup> Seletuskiri 49 SE, lk 47.

tulenevalt on üldmeetmete rakendamisel korrakaitseorganil kohustus lähtuda õiguse üldpõhimõtetest.

#### **2.4.2.2. Riikliku järelevalve erimeetmed**

Erinevalt üldmeetmetest, on erivolituse alusel rakendatavad meetmed tüpiseeritud meetmed, sest tegemist on tüüpiliselt rakendatava ja nõ tavapärase meetmega. Standardmeede ehk erivolitus on loodud konkreetse juhtumi jaoks, millele on politsei- ja korrakaitseametnikul võimalik kindlal viisil reageerida (nt tõrjumaks ohtu või kõrvaldamaks ohuga põhjustatud tagajärgi). Seeläbi on seadusandjal võimalik luua konkreetse standardmeetme jaoks erivolitus. Tegemist on seadusandja poolt korduvate ja määratletavate ohuolukordade nn tüpiseerimisega.<sup>141</sup> Riikliku järelevalve meetme koosseisust tuleneb see, millises korrakaitse faasis (ohu ennetamise, ohukahtluse, ohu või korrarikkumise korral) on meetme kohaldamine korrakaitseorgani poolt võimalik.<sup>142</sup>

AS-st tuleneb, et korrakaitseorgan võib alkohoolse joogi tarbimise piirangute järgimise üle riikliku järelevalve teostamiseks kohaldada KorS §-des 30-32 ja 49-52 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid KorS-s sätestatud alusel ja korras. Lisaks võib politseiametnik eelnimetatud erimeetmetele kohaldada riikliku järelevalve teostamiseks ka KorS §-des 37-40, 42, 47 ja 48 sätestatud erimeetmeid KorS-s sätestatud alusel ja korras. KorS §-st 57<sup>2</sup> tuleneb, et korrakaitseorgan võib KorS §-s 55 sätestatud avalikus kohas käitumise üldnõuete üle, sh avalikus kohas alkoholi tarbimise üle, riikliku järelevalve teostamiseks kohaldada KorS §-des 30-32, 34, 44, 49 ja 50-52 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid KorS-s sätestatud alusel ja korras. PPA võib lisaks eelnimetatud erimeetmetele kohaldada riikliku järelevalve teostamiseks ka KorS-i §-des 33, 37-42 ja 45-48 sätestatud erimeetmeid KorS-s sätestatud alusel ja korras. Seega hõlmavad KorS-s nimetatud erimeetmed ka AS-s nimetatud erimeetmeid, mida võib avalikus kohas alkoholitarvitaja suhtes kohaldada. Kuna KorS-s sätestatu hõlmab kõiki meetmeid, mida saab avalikus kohas käitumise üldnõuete puhul riikliku järelevalve menetluses rakendada, siis töö autor lähtub ainult AS-s sätestatud meetmetest. AS-s sätestatud meetmed kohalduvad üksnes avalikus kohas alkoholi tarbimise piirangute järgimisele.

---

<sup>141</sup> J. Jäätma, lk 105.

<sup>142</sup> Seletuskiri SE 49, lk 15

Avalikus kohas alkoholi tarbija suhtes võib korrakaitseorgan kasutada riikliku järelevalve meetmena küsitlemist ja dokumentide nõudmist (KorS § 30). Politsei, valla- ja linnavalitsus võivad isiku peatada ja teda küsitleda ning vajadusel nõuda dokumente, kui on alust arvata, et isikul on ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks vajalikke andmeid. Seega, kui korrakaitseorgan või politsei peab vajalikuks avalikus kohas alkoholi tarvitaja suhtes kohaldada antud meedet, on selle rakendamine lubatud. Samuti on korrakaitseorganil õigus alkoholi tarbija suhtes kasutada kutset ja sundtoomist. Sisuliselt on kutse saatmise puhul tegemist haldusmenetlusega, kuid kuna HMS ei võimalda kutse peale ilmutata jäänud isiku suhtes kohaldada sundtoomist, siis seetõttu on vastav regulatsioon lisatud KorS-i. Korrakaitseorganil on oma ülesannete täitmisel õigus kutsuda isik ametiasutusse. Seetõttu tuleb isikut korrakaitseorganilises kutses alati hoiatada, et mõjuva põhjusega ilmutata jäämise korral võidakse tema suhtes kohaldada sundtoomist.<sup>143</sup> Isiku suhtes võib kohaldada sundtoomist, kui on alust arvata, et isikul on olulist teavet, mis on vajalik kõrgendatud ohu tõrjumiseks (KorS § 31 lg 4).

Korrakaitseorganil on õigus isikusamasust tuvastada avalikku korda ähvardava ohu või ohukahtluse korral või korrarikkumise kõrvaldamise eesmärgil (KorS § 32 lg 1). Korrakaitseorgan võib teha kindlaks isiku nime ja isikukoodi või selle puudumisel sünniaja, tutvuda dokumendiga, võrrelda fotot ja teisi dokumendile kantud biomeetrilisi andmeid isikuga ning kontrollida dokumendi ehtsust (KorS § 32 lg 4). Vallasasja läbivaatust võib korrakaitseorgan meetmena kasutada juhul, kui see on vajalik seadusega või seaduse alusel kehtestatud nõuete täitmise tagamiseks ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks ning selliste nõuete täitmise kontrollimine on vallasasja läbi vaatava korrakaitseorgani pädevuses (KorS § 49). Vallasasja läbivaatus seisneb asja kontrollimises meeleliselt, tehnilise vahendiga või teenistusloomaga valdaja nõusolekuta. KorS § 49 lg 1 sätestab vallasasja läbivaatuseks esitatavad nõuded. Avalikus kohas alkoholi tarvitamisega seonduvalt on korrakaitseorganil õigus vaadata läbi anumat, milles oletatavalt alkoholi hoitakse. Antud meedet teostatakse ohu väljaselgitamiseks.

Valdusesse sisenemine on samuti üheks korrakaitseorgani kasutatavaks riikliku järelevalve meetmeks. Sellega nähakse ette korrakaitseorgani õigus siseneda valdaja nõusolekuta tema

---

<sup>143</sup> Seletuskiri 49 SE, lk 55.

valduses olevale piiratud või tähistatud kinnisasjale, ehitisse, eluruumi või ruumi, kui see on vajalik avalikku korda ähvardava kõrgendatud ohu tõrjumiseks või kõrgendatud ohu kahtluse korral ohu väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks (KorS § 50 lg 1). Avalik koht on koht, mis on määratlemata isikute ringile kasutamiseks antud või määratlemata isikute ringi kasutuses olev maa-ala, ehitis, ruum või selle osa, samuti ühissõiduk. Korrakaitseorganil on antud meetme kasutamisel õigus eelnimetatud kohtadesse siseneda. Samuti on õigus antud meedet kasutada ka ühissõidukipeatuses, teeliikluses osalevas avalikus kasutuses olevas ühissõidukis, koolieelse lasteasutuse, lasteaia-alkkooli, põhikooli, gümnaasiumi, kutseõppeasutuse, huvialakooli, noortelaagri, tervishoiuteenuse osutaja ning hoolekandeadutuse ehitises ja territooriumil või selle osas õppe- ja kasvatustegevuse või tervishoiuteenuse osutamise ajal, samuti lastele suunatud avalikul kogunemisel. Korrakaitseorgan võib valdaja nõusolekuta isiku valduses oleva piiratud või tähistatud kinnisasja, ehitise või ruumi läbi vaadata, sh vaadata läbi seal asuva asja ning avada uksi, väravaid või kõrvaldada muid takistusi, kui see on vajalik seadusega või seaduse alusel kehtestatud nõuete täitmise tagamisel ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks, ning selliste nõuete täitmise kontrollimine on valdust läbi vaatava korrakaitseorgani pädevuses. Kuna seadusest tulenevalt on avalikus kohas alkoholi tarvitamine keelatud, võib korrakaitseorgan siseneda avalikuks kohaks mõeldud kohta, teostada valduse ning sellega seoses ka vallasasja, sh alkohoolsete jookide läbivaatust. Valdusesse sisenemine ja valduse läbivaatus on oma eesmärgilt ja olemuselt, tagajärgedelt ning põhiõiguste riive intensiivsusest kaks erinevat meetet. Valdusesse sisenemise korral on tegemist valdusesse sisenemise, seal olemise ja üksnes selle visuaalse vaatlemisega, mille eesmärgiks on mh selgitada ega ei esine ohuolukorda. Valduse läbivaatus riivab intensiivsemalt isiku õigusi kui valdusesse sisenemine, kuna see hõlmab lisaks valdusesse sisenemisele, seal olemisele ja selle visuaalsele vaatlemisele ka seal asuvate asjade läbivaatamist ja uurimist.<sup>144</sup> Ühe meetmena on politseil, valla- ja linnavalitsusel õigus võtta vallasasi hoiule vahetu ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks. Kuna avalikus kohas alkoholi tarbimine on korrarikkumine, on korrakaitseorganil õigus vallasasi ehk alkohol koos selle anumaga hoiule võtta (KorS § 52).

Eelpool nimetatud riikliku järelevalve erimeetmete rakendamine on võimalik nii valla- ja linnavalitsuse kui ka politsei poolt. KorS lähtub loogikast, et KOVü võib kasutada meetmeid, mis riivavad õigusi ja vabadusi pigem vähe ja leebelt. Hetkel, kui sekkumine ületab selle

---

<sup>144</sup> RKHko nr 3-3-1-36-15, p 13.2

tunnetusliku piiri, mil inimeste õigusi ja vabadusi piiratakse intensiivsemalt, jätkab tegevust selleks vajalikku ettevalmistust omav politsei.<sup>145</sup> Üksnes politseil on võimalik riikliku järelevalve erimeetmena avalikus kohas alkoholi tarbija suhtes kasutada isiku joobeseisundi kontrollimist ja tuvastamist (KorS § 37). Korrakaitseorgan võib joobeseisundile viitavate tunnuste korral kontrollida isiku organismis alkoholi, narkootilise või psühhotroopse aine või muu joovastava aine esinemist. Isiku joobeseisundile viitavad tunnused on isiku välimus, aeglustunud reaktsioon, häirunud kõne, aja, isiku ja koha tajumise häired, teadvuse seisund, mäluhäired, koordineerimishäired ja käitumishäired. Nimetatud tunnuseid võib tuvastada isiku välise vaatluse ning küsitlemise abil.<sup>146</sup> Seega politseil, tehes kindlaks avalikus kohas alkoholi tarvitamist, on õigus isiku joobeseisundit tuvastada välise vaatluse ning küsitluse abil. Politseil on võimalik riikliku järelevalve meetmena kontrollida ja tuvastada alkoholihoovet kohapeal. Antud meetme puhul on korrakaitseorganil õigus kontrollida indikaatorvahendiga alkoholi sisaldumist isiku väljahingatavas õhus või tuvastada alkoholihoobe kohapeal tõendusliku alkomeetriga. Kui isikut kontrollitakse indikaatorvahendiga, siis selle positiivse näidu korral alkoholihoobe tuvastamise vajaduse esinemisel tuvastatakse alkoholihoove tõendusliku alkomeetriga või toimetatakse isik tema nõudmisel tervishoiuteenuse osutaja juurde alkoholisisalduse määramiseks veres vereproovi uuringuga. Siinkohal tuleb eraldi rõhutada asjaolu, et indikaatorvahendiga on võimalik ainult kontrollida, kas isikul võib olla joobeseisund või mitte. Indikaatorvahendiga ei ole võimalik joobeseisundit tuvastada. Seega, kui politseil esineb kahtlus alkoholi tarvitamise osas avalikus kohas, on õigus vastutavale isikule teostada kontroll indikaatorvahendiga ning seejärel tuvastada hoove tõendusliku alkomeetri või vereprooviga (KorS § 36 jj).

Samas on Riigikohus märkinud, et joobeseisundi õigusvastane tuvastamine riivab isiku põhiõigusi, sh võib riivata isiku väärikust. Isiku joobeseisundi tuvastamisele allutamise eelduseks on joobeseisundile viitavatel tunnustel põhinev kahtlus, et isik on pannud toime süüteo, mille koosseisuliseks tunnuseks on joobeseisund või alkoholipiirmäära ületamine.<sup>147</sup> Seega on oluline politseil enne hoobe tuvastamist indikaatorvahendiga hinnata joobeseisundile viitavaid tunnuseid. Töö autor leiab, et avalikus kohas alkoholi tarbimise osas võib üheks selliseks tunnuseks olla ka isiku käes olev alkoholipudel.

<sup>145</sup> Õiguskantsleri 02.03.2017 kiri siseminister Andres Anveltile. Kohaliku omavalitsuse korrakaitse.

Arvutivõrgus. Kättesaadav:

[http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/Kohaliku%20omavalitsuse%20korrakaitse.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Kohaliku%20omavalitsuse%20korrakaitse.pdf)

<sup>146</sup> Sotsiaalministri 26.06.2014 määrus „Joobeseisundile viitavate tunnuste loetelu ja nende tunnuste esinemise või mitteesinemise tuvastamise viisid“ nr 37.

<sup>147</sup> RKHKo nr 3-3-1-54-15

Lisaks eelnevale on politseil õigus isik toimetada alkoholijoobe tuvastamiseks ametiruumi ja tervishoiuteenuse osutaja juurde. Isiku võib alkoholijoobe tuvastamiseks tõendusliku alkomeetriga toimetada korrakaitseorgani ametiruumi, kui kohapeal ei ole joobeseisundi tuvastamine võimalik. Isiku võib toimetada tervishoiuteenuse osutaja juurde või riiklikku ekspertiisiasutusse vereproovi võtmiseks, et tuvastada alkoholijoobe vereproovi uuringuga, kui isik keeldub alkoholijoobe kontrollimisest indikaatorvahendiga või tuvastamisest tõendusliku alkomeetriga, kui isik ei ole võimeline järgima indikaatorvahendi või alkomeetri kasutamise protseduuri, kui isik nõuab seda indikaatorvahendi positiivse tulemuse korral või kui see on otstarbekas ja isik on sellega nõus. Isiku keeldumisel alkoholijoobe tuvastamisest tõendusliku alkomeetriga tuvastatakse alkoholijoobe vereproovi uuringuga. Tervishoiuteenuse osutaja, kellel on vereproovi võtmise õigus, ja riiklik ekspertiisiasutus on kohustatud politsei nõudmisel võtma vereproovi. Samuti on politseil õigus kasutada vereproovi andmiseks kohustatud isiku suhtes vahetut sundi nii kaua, kui see on eesmärgi saavutamiseks vältimatu (KorS § 39 jj).

Isiku kainenema toimetamine on samuti antud erimeetmena üksnes politsei pädevusse. Politsei võib joobeseisundis täisealise isiku toimetada tema elu- või ööbimiskohta või kainenema politsei arestimajja või arestikambrisse, kui see on vältimatu isikust endale või teisele isikule lähtuva vahetu olulise ohu tõrjumiseks (KorS § 42). Isikul peab olema tuvastatud joobeseisund ning lisaks peab isikust lähtuma vahetu oluline oht temale endale või teistele isikutele. Otsuse selle kohta, kas isik on vaja kainenema toimetada, teeb korrakaitseorgan, hinnates konkreetset olukorda ning lähtudes proportsionaalsuse põhimõttest. Üldreeglina peavad siinkohal olema täidetud peamised tingimused – isikul on tuvastatud joobeseisund ning eksisteerib vahetu oluline oht.<sup>148</sup>

Politseile on antud õigus teostada ka turvakontrolli isiku suhtes, kui see on vajalik vahetu kõrgendatud ohu tõrjumiseks. Korrakaitseorgan võib kontrollida isikut või tema riietust vaatlemise ja kompimise teel või tehnilise vahendi või sellekohase väljaõppe saanud teenistuslooma abil, et olla kindel, et isiku valduses ei ole esemeid või aineid, millega ta võib ohustada ennast või teisi isikuid (KorS § 47). Seoses avalikus kohas alkoholi tarvitamisega ei ole antud meede kindlasti töö autori hinnangul kõige proportsionaalsem. Töö autor on

---

<sup>148</sup> Seletuskiri 49 SE, lk 71.

seisukohal, et antud meedet võiks kohaldada ainult väga erandlikel juhtudel. Isiku läbivaatust saab käsitleda kui turvakontrollile järgnevat astet, mille teostamise õigus on samuti üksnes politseil. Juhul kui turvakontrolli tulemusena on tekkinud isiku suhtes kahtlus, teostatakse tema suhtes läbivaatus, mis on oma olemuselt põhjalikum. Isiku läbivaatus hõlmab isiku keha, kehaõõnsuste ja riiete läbivaatust (KorS § 48). Vajadusel teostatakse selleks ka meditsiinilisi protseduure. Siinkohal tuleb rõhutada seda, et läbivaatust, mis eeldab meditsiinilisi protseduure, sealhulgas kehaõõnsuste läbivaatust, tuleks kohaldada vaid erandlikel juhtudel ning vaid siis, kui see on vältimatult vajalik. Eelkõige tuleb lähtuda proportsionaalsuse põhimõttest. Isiku läbivaatus on isiku põhiõigusi rohkem riivav ning seetõttu on selle teostamise alused ka turvakontrolli alustest kitsamad.

Seoses riikliku järelevalve meetmete rakendamisel õiguslike põhimõtete järgimisega korrakaitseorganite poolt pöördus töö autor kümne linnavalitsuse ning PPA poole, et saada teada, millises ulatuses õiguslikke põhimõtteid riikliku järelevalve meetmete rakendamisel järgitakse.<sup>149</sup> Olulise asjaoluna selgus, et enamik linnavalitsusi ei teosta järelevalvet avalikus kohas alkoholi tarbimise üle. Põhjendusena toodi vähene inimressurss, joobe tuvastamise õiguse puudumine, korrariikkumiste ajaline erinevus linnavalitsuse tööajaga. Tartu linnavalitsus selgitas, et kuna täidesaatva riigivõimu institutsiooniks, kelle põhiülesandeks on avaliku korra kaitse, on politsei, siis ei ole Tartu linnavalitsus pidanud avalikus kohas käitumise üldnõuete täitmise üle järelevalve teostamiseks põhjendatuks luua politseiga konkureeriv linna korrakaitseüksus. Selle asemel on püütud teha politseiga igakülgset koostööd ja politsei tegevust Lõuna Prefektuuris on teatud tegevusloikudes ka rahaliselt toetatud. 13. juulil 2014 täiendati KorSi §-ga 57<sup>1</sup>, mille kohaselt teostavad riiklikku järelevalvet avalikus kohas käitumise üldnõuete järgimise üle politsei ja valla- või linnavalitsus. Muudatuse eesmärgiks oli tagada KOVü-te õigus enda kehtestatud nõuete ja piirangute üle järelevalve teostamiseks. Sellega seoses märkis Tartu linnavalitsus juba 2014. aastal justiitsministeeriumile saadetud kirjas, et avaliku korra kaitse ei ole KOV-te olemuslik ülesanne, ning leidis, et ootus, et valla- või linnavalitsustel oleks sisuline võimekus teostada riiklikku järelevalvet kõigi KorS §-s 55 toodud keeldude järgimise üle, on ebarealistlik. Kuigi KorS §-s 57<sup>1</sup> on välja toodud valla- ning linnavalitsuste õigus kohaldada avalikus kohas alkoholi tarbija suhtes riikliku järelevalve erimeetmeid, on linnavalitsused enda vastustes töö

---

<sup>149</sup> Töö autori küsimustele vastas 7 linnavalitsust ning PPA.



autorile kinnitanud, et järelevalvet teostab küsitletud linnades siiski üksnes politsei- ning piirivalveamet.<sup>150</sup>

### **2.4.3. Õigusprintsipiide järgimine riikliku järelevalve meetmete kohaldamisel**

Iga riikliku järelevalve meetme kohaldamisel on oluline korrakaitseorganil järgida õiguslikke põhimõtteid, isegi kui teatud situatsioonis võib see osutuda keeruliseks. Komplitseeritud ning kiiret lahendamist nõudvates olukordades ei pruugi politsei ega muu korrakaitseorgan pöörata tähelepanu enda poolt valitud meetme proportsionaalsuse, otstarbekuse või muu olulise põhimõtte järgimisele, mis võib omakorda kaasa tuua korrakaitseorgani otsuse õigusvastasuse.

Avalikus kohas alkoholi tarvitamise üle teostatava riikliku järelevalve puhul peab töö autor kõige enam isiku õigusi riivavateks meetmeteks isiku joobeseisundi kontrollimist ja tuvastamist, alkoholihoobe kontrollimist ja tuvastamist kohapeal, isiku toimetamist alkoholihoobe tuvastamiseks ametiruumi ja tervishoiuteenuse osutaja juurde, alkoholihoobe tuvastamist vereproovi uuringuga, joobeseisundis isiku kainenema toimetamist, turvakontrolli ning isiku läbivaatust. Kuna antud meetmed on isiku õigusi kõige ulatuslikumalt riivavad, on antud nende erimeetmete rakendamine üksnes politsei pädevusse. Ka õiguskantsler on asunud seisukohale, et õiguse ja vabaduse intensiivselt riivamise avaliku võimu volituse saab usaldada vaid selleks vajalike süvateadmiste ja oskustega ametnikule – politseiametnikule. Näiteks vabaduse võtmine, tervishoiuteenuse osutaja juurde või ekspertiisiasutusse toimetamine on kindlasti igakordselt pingeline olukord, kus osutatakse vastupanu ning mille lahendamine vajab erioskusi.<sup>151</sup> Kuna avalikus kohas käitumise nõuete järelevalve on politsei igapäevane põhitöö, on politseil olemas erimeetmete ja vahetu sunni rakendamise teadmised (proportsionaalsus, otstarbekus, ohu astmed ja korrakaitsemõisted), oskused ja kogemus. Politsei kutsesobivuse, tervise seisundi ja kehalise ettevalmistuse nõudeid kontrollitakse regulaarselt. Samuti toimib tõhus sisekontroll ja distsiplinaarjärelevalve. KOV-tes sarnase

---

<sup>150</sup> Küsimused ning vastused on töö autori valduses.

<sup>151</sup> Õiguskantsleri 02.03.2017 kiri siseminister Andres Anveltile. Kohaliku omavalitsuse korrakaitse .

Arvutivõrgus kättesaadav:

[http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/Kohaliku%20omavalitsuse%20korrakaitse.p  
df](http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Kohaliku%20omavalitsuse%20korrakaitse.pdf)

ettevalmistusega üldkorrakaitseametnikku ametis ei ole.<sup>152</sup> Seega on oluline just politseiametnikel, kellele on antud ulatuslikumad riivevolitused, tagada isikute õiguste kaitse õigusprintsipi järgimise kaudu. Ka valla- ja linnavalitsustel tuleb korrakaitseorganitena riiklikku järelevalvet teostades pöörata tähelepanu kõikidele õiguslikele põhimõtetele.

Kuna KorS jõustus alles 2014. aastal, ei ole erinevates kohtuastmetes tehtud kohtulahendeid avalikus kohas alkoholi tarvitamise üle teostatava riikliku järelevalve meetmete õiguspärase rakendamise kohta. Enne KorS-i jõustumist on maakohtud teinud lahendeid, kus avalikus kohas alkoholi tarvitanud isik on süüdi tunnistatud avaliku korra rikkumises, samuti lahendeid, kus korrakaitseorgani otsus kohtu poolt on tühistatud õiguslike põhimõtete järgimata jätmise tõttu.

Maakohus on teinud mitmeid lahendeid, kus korrakaitseorgani otsus tühistati uurimispõhimõtte rikkumise tõttu. Näiteks tühistas Tartu Maakohus otsuses nr 4-13-5702 korrakaitseorgani otsuse, kuna korrakaitseorgan ei olnud otsuse tegemisel kogunud ühtegi vajalikku tõendit isiku alkoholijoobe kohta. Väärteoasjas oli isikule koostatud väärteprotokoll selles, et tema viibis avalikuks kohas, tarbis alkoholset jooki õlut „Valter“ alkoholi mahumõõduga 7%. Isikule heideti ette avalikus kohas alkoholse joogi tarvitamist. Vaidlus puudus selles, et isik viibis avalikus kohas ning oli alkoholijoobes, kuna indikaatorvahendi ja tõendusliku alkomeetri kasutamise protokollis fikseeriti isiku alkoholijoove 1,33 mg/l. Protokolli kohaselt on märgitud, et isikul esinesid koordinatsiooni kerged häired, kõne oli segane ning reaktsioonikiirus väga aeglane. Avalikus kohas joobnud olekus viibimine ei olnud aga isikule etteheidetav tegu ning seega pidi kohus andma hinnangu avalikus kohas alkoholse joogi tarvitamise ning selle asjaolu tõendatuse kohta. Kohus leidis, et tõendamiseseme asjaolude seisukohalt ning nähtuvalt ka tunnistajate ütlustest, ei olnud antud väärteos tõendatud, et kaebaja juures olnud pudel sisaldas alkoholset jooki. Nähtuvalt tunnistajate ütlustest tegid korrakaitseorganid väärteo toimepanemise osas järeldused pelgalt pudeli välimuse põhjal. Kohus leidis, et väärteprotokollis kirjeldatud teo tõendatuse osas ei saanud teha järeldusi selliselt, et kuna isik oli joobes, siis seega pidi ka tema juurest leitud pudel sisaldama alkoholset jooki. Kohus märkis, et väärteomenetluses lasub tõendamiskoormis süüdistusfunktsiooni kandjal, s.o kohtuvälisel menetlejal. Antud

---

<sup>152</sup> Õiguskantsleri 02.03.2017 kiri siseminister Andres Anveltile. Kohaliku omavalitsuse korrakaitse .

väärteoasjas ei olnud protokolli kohaselt isikule ette heidetud teo faktiliste asjaolude, nimelt kas kaebaja poolt tarvitav jook oli alkohoolne või mitte, kogutud ühtegi tõendit.<sup>153</sup>

Korrakaitseorgan ei lähtunud eelnimetatud otsuses riiklikku järelevalvet teostades uurimispõhimõttest, mille kohaselt oleks politsei omal algatusel pidanud koguma täiendavaid tõendeid, sh rakendama vallasasja läbivaatamise meetet ning selgitama välja, kas anum, kust isik jooki tarvitas, sisaldas alkohoolset jooki. Korrakaitseorgan jättis rakendamata olulise õiguse põhimõtte, millest lähtuvalt kohus väärteomenetluses tehtud otsuse tühistas. Uurimispõhimõtte rakendamine oli puudulik ka nt Pärnu Maakohtusse jõudnud kohtuasjas nr 4-09-2011, kus korrakaitseorgan oli rakendanud riikliku järelevalve erimeetmeid küll isikule, kes tarvitas avalikus kohas alkoholi, kuid koostas protokolli valele isikule. Kuna korrakaitseorgan lähtus dokumentide hindamisel üksnes dokumendis sisalduvast ega teostanud täiendavaid toiminguid veendumaks, kas tegemist on sama isikuga, kelle suhtes riikliku järelevalve meetmeid kohaldati.<sup>154</sup> Kuigi kohus ei nimetanud korrakaitseorgani otsuse tühistamisel uurimispõhimõtte rikkumist, võib asuda seisukohale, et kolmanda isiku õigused said kahjustada siiski uurimispõhimõtte kohaldamata jätmisest.

Tartu Maakohus on teinud otsuseid otstarbekuse põhimõtte järgimata jätmise osas ning tühistanud seeläbi korrakaitseorganite poolt koostatud otsused. Tartu Maakohtu otsuses nr 4-12-2264 tulenevalt ootas kaebuse esitaja Adaveres kohaliku poe ees sõbrannat, kui poe juurde tulid tema jaoks võõrad inimesed. Politseiautot nähes hakkasid kõik, sh kaebaja, jooksuma. Esialgu ei kuulnud kaebuse esitaja politsei korraldust seisma jääda. Kui ta oli mingi maa jooksnud, kuulis ta politsei käsku seisma jääda ning seda ta ka tegi. Politseiametnikud kontrollisid kaebaja isikuandmeid ja alkoholihoovet (tuvastati 0 promilli). Kaebaja andis selgitusi, et jooksis politsei eest, kuna arvas, et saab avalikus kohas alkoholi tarvitamise eest karistada. Kohapeal vormistati kiirmenetluse protokoll. Antud lahendis hindas kohus väärteoasjas kogutud tõendeid nende kogumis ning oli seisukohal, et väärteomaterjalide pinnalt ei ole võimalik üheselt tuvastada, et politseiametniku poolt antud korraldus oli seaduslik. Nii ei selgunud väärteomaterjalidest korralduse andmist tinginud asjaolud, mille pinnalt oleks võimalik tuvastada õigusnormi, millele tuginevalt oli korraldus antud ning seega hinnata politseiametniku poolt antud korralduse seaduslikkust. Kaebaja ütlused viitasid võimalikule alkoholitarbimisele avalikus kohas, mis oli kaebaja ärajooksmise põhjuseks, kuid

---

<sup>153</sup> Harju Maakohtu Liivalaia kohtumaja 14.11.2013. a otsus nr 4-13-5702.

<sup>154</sup> Pärnu Maakohtu 26.03.2009. a otsus nr 4-09-2011.

politseiametniku ütlustest ei tulenenud, et noorte alkoholitarbimine oleks olnud võimalikuks avaliku korra rikkumiseks, miks politseiametnik neile hakkas järgi jooksmas ning pidas vajalikuks anda korraldus seisma jäämiseks. Väärteomaterjali hulgas ei olnud tõendeid selle kohta, et sündmuse toimumise kuupäeval ja kellaajal oleks Adavere alevikus fikseeritud avalikku korda rikkuvaid sündmusi, mis õigustanuks avaliku korra rikkujaid järeljooksmisega ja hüüetega peatama. Sellest järeldas kohus, et avaliku korra rikkumist, mis õigustas rikkujate tagaajamist politsei poolt ja nende peatamist hüüetega, ei olnud toimunud.<sup>155</sup>

Seega, kui politsei jooksis oletatavatele korrarikkujatele järele, arvates, et noored tarbivad avalikus kohas alkoholi, oleks selline viide pidanud olema märgitud ka protokollis. Kuna seda tehtud ei olnud, ei ole võimalik ka aru saada, millistest kaalutlustest lähtuvalt korrakaitseorgan isikuid taga hakkas ajama ehk millised olid põhjendused erimeetme teostamiseks. Antud juhul võib öelda, et tegu oli korrakaitseseadusest tuleneva erimeetmega isiku peatamiseks ning küsitlemiseks. Sellisel viisil riikliku järelevalve meedet rakendades ei järgitud otstarbekuse põhimõtet, mille kohaselt peab korrakaitseorgan tegutsema eesmärgipäraselt ning efektiivselt. Kuna väärteprotokollis ei olnud märgitud isikutele järgi jooksmise seaduslikku eesmärki, ei olnud politsei tegevus eesmärgipärane ning seega ka otstarbekuse põhimõttega kooskõlas. Samuti ei ole selline tegevus kooskõlas õiguste kaitse põhimõttega, kuna isikute põhiõiguste ja muude subjektiivsete õiguste piiramine riikliku järelevalve menetluses toimub ainult seaduse alusel, kuid antud juhul ei olnud isikutele järele jooksmine ning peatuma sundimine, sh dokumentide nõudmine ja küsitlemine seadusega kooskõlas, kuna selleks puudus seaduslik alus. Seaduslik alus oleks antud olukorras eksisteerinud, kui korrakaitseorganid oleksid lähtunud enda tegevuses ohust avalikule korrale, mis tulenes avalikus kohas alkoholi tarvitamisest.

Otstarbekuse põhimõtet on analüüsinud ka Viru Maakohus otsuses nr 4-16-4805, kus patrullpolitseinik koostas isikule kiirmenetluse otsuse fakti kohta, et isik tarvitas alkoholset jooki (õlut) avalikus kohas. Nimetatud tegevusega rikkus menetlusalune isik Korrakaitseseaduse § 55 lg 2 nõudeid, mille eest teda karistati rahatrahviga 5 trahviühiku ulatuses, s.o 20 eurot. Kaebuse esitaja oma kaebuses ei vaidlustanud süüdistuses toodud asjaolusid, tunnistas end süüdi ja nõustus rikkumisega. Kaebaja palus oma kaebuses lõpetada

---

<sup>155</sup> Tartu Maakohtu Jõgeva kohtumaja 20.07.2012. a otsus nr 4-12-2264.

väärteoasja menetlus, kuna ta ei ole varem kriminaalkorras ega väärteokorras karistatud, ta pani toime vähetähtsa rikkumise ning süü ei ole suur. Kohus leidis, et antud juhtumis esinesid alused väärteomenetluse lõpetamiseks otstarbekuse kaalutlusel.<sup>156</sup> Kohus viitas väärteomenetluse seadustikus välja toodud otstarbekuse põhimõttele, mille alusel võib menetluse lõpetada, kui menetlusaluse isiku süü ei ole suur ja väärteomenetluse jätkamiseks puudub avalik menetlushuvi. Väärteoasja otstarbekuse kaalutlusel lõpetades tuleb lähtuda kriminaalmenetlusõigusest, pidades eeskätt silmas kriminaalmenetluse seadustiku §-s 202 sätestatud, s.o kas menetlusaluse isiku süü on suur ja kas avalik menetlushuvi nõuab asja menetlemist.<sup>157</sup> Kohus leidis, et arvestades toimepandud väärteo asjaolusid, oli tegu madala ohuastmega, väheintensiivne ja ebaoluline ning tühistas politseiametniku otsuse.<sup>158</sup>

Kuigi antud otsuses oli politseiametnik kohaldanud riikliku järelevalve meetmeid õiguspäraselt ning meetmete rakendamisel ei esinenud õiguslike põhimõtete rikkumist, on korrakaitseorganil oluline lähtuda õiguslikest põhimõtetest ka karistuse määramisel. Kui riikliku järelevalve meetmete rakendamisest tulenevalt saab väita, et isik on pannud toime korrarikkumise, võib eelnimetatud kohtuotsust järeldada, et korrakaitseorganil tuleb hinnata ka toimepandud väärteo asjaolusid, sh ohutaset, teo intensiivsust ja olulisust. Kui tegu on ebaoluline, väheintensiivne ning madala ohutasemega, on korrakaitseorganil õigus jätta isikule karistus määramata. Töö autor on seisukohal, et sellisel juhul tuleks korrakaitseorganil siiski rakendada sellised riikliku järelevalve meetmeid, mis ohukahtluse täielikult kõrvaldaks.

Erinevatele kohtulahenditele tuginedes on töö autor jõudnud järeldusele, et avalikus kohas alkoholi tarvitamise üle teostatava riikliku järelevalve erimeetmete rakendamisel ei järgita kohati õiguslikke põhimõtteid, kuid kohtuotsustest ei ole selline järeldus üheselt välja loetav. Kohtuotsustes viidatakse korrakaitseorgani õigusvastasele tegevusele, kuid seda ei seostata õiguslike põhimõtete järgimata jätmisega. Töö autor on seisukohal, et kohtud võiksid oluliselt suuremat tähelepanu pöörata õiguslikus põhjenduses ka õiguslike põhimõtete järgimata jätmisele, mis omakorda tooks kaasa suurema teadlikkuse antud põhimõtetest ning nende järgimise kohustuslikkusest.

---

<sup>156</sup> Viru Maakohtu 10.08.2016. a otsus nr 4-16-4805.

<sup>157</sup> RKKKo nr 3-1-1-91-13, p 15.

<sup>158</sup> Viru Maakohtu 10.08.2016 otsus nr 4-16-4805.

Kuna töö autori koostatud uuringu tulemusena selgus, et valla- ning linnavalitsused ei rakenda praktikas riikliku järelevalve meetmeid avalikus kohas alkoholi tarbija suhtes, ei ole võimalik käesolevas töös analüüsida ka meetmete rakendamisel kohalduvate õiguslike põhimõtete järgimise ulatust valla- ning linnavalitsuste poolt. Siiski oma vastustes viitasid mitmed linnavalitsused, et linna ülesandeks on väärteomenetluste läbiviimine, mistõttu tuleb olla kursis kõigega, mis puudutab erinevate menetluste seaduspärasust. Siiski tõdeti, et praktikas tuleb ette väga erinevaid olukordi ning juhtumeid, kus õiguslike põhimõtete järgimine võib osutuda keeruliseks. PPA selgitas, et politseiametnikud on läbinud korrakaitseaduse koolituse ja iga-aastaselt toimuvad täiendkoolitused, kus korratakse üle nii üldpõhimõtted kui konkreetsete meetmete alused. PPA viitas ka sellele, et praktikas tuleb ette äärmiselt erinevaid olukordi ning meetmete proportsionaalsuse hindamine on tihti tõepoolest keeruline ning võib esineda eksimusi. Arvestades politseiorganisatsiooni suurust, korrakaitseadusega tekkinud uudset lähenemist Eesti õigusruumis ning vähest kohtupraktikat, ei saa välistada politseiametnike teatud eksimusi riikliku järelevalve teostamisel. PPA ametniku sõnul nõuab uudsete põhimõtete rakendumine ja aktsepteerimine ühiskonnas rohkem aega kui korrakaitseaduses jõustumisest möödunud on.

Eeltoodust tulenevalt on töö autor seisukohal, et avalikus kohas alkoholi tarbija suhtes kohaldavate riikliku järelevalve meetmete rakendamisel ei järgita alati õigusprintsipe. Politseitöös ei ole välistatud erinevate juhtumite keerukusest tingitud eksimused. Seda tõdemust kinnitavad nii PPA vastus töö autori küsimusele õigusprintsipi järgimise osas kui ka linnavalitsuste seisukohad väärteomenetluste lahendamisel.

## Kokkuvõte

Avalikus kohas alkoholi tarbimise regulatsiooni muudeti aastatel 2014-2015 korduvalt. 09.01.2002 jõustunud AS-i § 48 sisaldas endas avalikus kohas alkoholi tarvitamise piirangut. Alkoholi tarvitamine oli keelatud avalikes kohtades, v.a paigas, kus teostati alkohoolse joogi jaemüüki kohapeal tarbimiseks, ning KOV volikogu õigusaktis ettenähtud juhtudel.

Aastaks 2007 töötas Justiitsministeerium välja KorS-i eelnõu, mis võeti Riigikogus vastu 23.02.2011. KorS-i vastuvõtmisega loobuti Eestis seni kasutusel olnud süsteemist, mille kohaselt avalikus kohas käitumise nõuded KOVü haldusterritooriumil kehtestas vastava KOVü volikogu. 01.07.2014 jõustunud KorS § 55 lg 1 punkti 5 kohaselt oli avalikus kohas keelatud käituda teist isikut häirival või ohtu seadval viisil, eelkõige tarbida alkoholi või toidugruppi mittekuuluvat joovet tekitavat ainet ühissõidukipeatuses, linnaliini ühissõidukis, koolieelse lasteasutuse, lasteaed-alkkooli, alkooli, põhikooli, gümnaasiumi, kutseõppeasutuse, huvialakooli, noortelaagri, tervishoiuasutuse või hoolekandeadasutuse ehitises või territooriumil, samuti lastele suunatud avalikul kogunemisel. Eelnimetatud sättes sisalduvad kohad olid ainsad, kus oli KorS-i jõustumise järel avalikus kohas alkoholi tarvitamine keelatud. Teistes avalikes kohtades oli see peale KorS-i jõustumist lubatud, keelatud oli teha seda üksnes teisi häirival viisil. Antud paragrahvi alusel oli KOVü-l ka õigus määrata oma territooriumil kindlaks lastele suunatud või tervise edendamiseks mõeldud muud kohad, kus alkoholi tarbimine loeti teisi isikuid häirivaks. Sellisteks võisid olla ainult lastele suunatud või tervise edendamiseks mõeldud kohad. Töö autori hinnangul riivati avalikus kohas alkoholi tarvitamise keeluga enne KorS-i jõustumist PS §-st 19 tulenevat isiku õigust vabale eneseteostusele ning see oli ka üheks ajendiks, miks taastati avalikus kohas alkoholi tarvitamise luba.

Avalikus kohas alkoholi tarbimise keelu kehtetuks tunnistamine tõi rahva seas tehtud uuringute kohaselt endaga kaasa ühiskonna pahameele. Samuti linnavalitsustelt saadud vastustele tuginedes tõlgendas märkimisväärne osa inimestest avalikus kohas alkoholi tarbimise lubamist avalikus kohas lausjoomise loana. Inimesed ei tajunud nimetatud õigusega kaasnevaid kohustusi ja nende endi vastutust. Rahva seas tehtud uuringud näitasid, et ligi 82% küsitlejatest olid avalikus kohas alkoholi tarbimise vastu ning 32% olid kokku puutunud häirival viisil alkoholi tarbimisega. KorS-i jõustumine 01.07.2014 tõi kaasa ka olukorra, kus

suur hulk KOV-e hakkas kaaluma omapoolsete piirangute kehtestamist alkoholi tarbimisele avalikes kohtades. Mitmed linnad kehtestasid avalikus kohas alkoholi tarbimise keelu kogu oma haldusterritooriumil. KorS-i järgi oli õigus alkoholi tarbimist keelata vaid laste, haigete ja tervislikke eluviise harrastavate inimeste kaitseks, mistõttu oli eelnimetatud tegevus seadusega otseselt vastuolus.

10.01.2015 jõustunud KorS-i muutmise seadusega keelustati taas avalikus kohas alkoholi tarbimine. Avalikus kohas alkoholi tarvitamise keelu eesmärgiks oli viia seoses KorS-i jõustumisega alkoholi avalikus kohas tarbimise muutunud regulatsioon suuremal määral vastavusse ühiskonna ootuste ja inimeste harjumuspärase käitumisega. Avalikus kohas alkoholi tarbimise keelamisel arvestati inimeste üldist negatiivset suhtumist alkoholi tarbimisse tänavatel, väljakutel, parkides ja poodide läheduses. Samuti arvestati, et häirimisel põhinev keeld ei ole mitme omavalitsuse hinnangul piisavalt arusaadav inimestele ega korrakaitseorganitele ning ilma lauskeeluta ei ole võimalik alkoholi tarbimist avalikes kohtades piirata. Tuginedes avalikule arvamusele lähtus töö autori hinnangul keelu eesmärk ka praktilistest kaalutlustest nagu avalik kord ja inimeste tervis. PS §-st 28 tuleneb isiku õigus tervise kaitsele. Maailma Terviseorganisatsiooni raporti põhjal on alkohol tervisekahjustusi tekitavate tegurite hulgas maailmas kolmandal kohal ning üle 25% meeste surmadest on Eestis põhjustanud alkohol. Isikute tervise kaitse tagamine tähendab alkoholi tarvitamise reguleerimist selliselt, et inimesed ei saaks rikkuda sellega enda tervist. PS-st tulenevalt peab riik ennetavate meetmete toel kaitsma määratlemata hulga inimeste vaimset ja füüsilist tervist. Riigil tuleb rakendada meetmeid, et inimeste elukeskkond oleks tervislik ja ohutu.

Kors § 55 lg 2 alusel on nüüdseks avalikus kohas alkoholi või toidugruppi mittekuuluva joovet tekitava aine tarbimine keelatud. Kehtivat regulatsiooni kohaldatakse ka muudele joovet tekitavatele ainetele, kuna võib eeldada, et selliste ainete tarvitamine toimub viisil või olukorras, mida võib pidada teisi isikuid häirivaks ja seetõttu avalikku korda ohustavaks. KorS-i alusel võib KOVü üldkorraldusega määrata kindlaks avalikud kohad, kus on alkoholi tarbimine lubatud, kuid seda ei või lubada kohas, kus alkoholi tarbimist loetakse KorS § 55 lg 1 punkti 5 kohaselt häirivaks: ühissõidukipeatuses, teeliikluses osalevas avalikus kasutuses olevas ühissõidukis, koolieelse lasteasutuse, lasteaia-alkooli, põhikooli, gümnaasiumi, kutseõppeasutuse, huvialakooli, noortelaagri, tervishoiuteenuse osutaja ning hoolekandeasutuse ehitises ja territooriumil või selle osas õppe- ja kasvatustegevuse või



tervishoiuteenuse osutamise ajal, samuti lastele suunatud avalikul kogunemisel. KOVü üldkorraldusega määratud kohad, kus on alkoholi tarbimine lubatud, peavad olema selgelt ja arusaadavalt tähistatud.

Töö autor on seisukohal, et avalikus kohas alkoholi tarbimise keelamine riivab PS §-st 19 tulenevat õigust vabale eneseteostusele, kuna alkoholi tarvitamist saab pidada isiku vaimseks vabaduseks teha just seda, mis talle on meelepärane. Põhiõiguse piiramise lubatavad eesmärgid määrab kindlaks põhiõiguse piirklausel. PS § 19 ei sisalda otseselt piirklauslit, kuid selle lause 2 sätestab, et igaüks peab oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust. PS § 19 lg 1 on lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigus, millest tulenevalt võib seda piirata mistahes põhjusel, mis ei ole PS-ga otseselt keelatud.

Avalikus kohas alkoholi tarbimise keelu proportsionaalsuse hindamisel analüüsis töö autor keelu sobivust, vajalikkust ning mõõdukust soovitud eesmärgi suhtes ning jõudis seisukohale, et avalikus kohas alkoholi tarbimise keeld on nii sobiv, vajalik kui ka mõõdukas. Sobivuse kriteeriumi peamiseks nõudeks on, et abinõu soodustaks piirangu eesmärgi saavutamist. Töö autor jõudis seisukohale, et avalikus kohas alkoholi tarbimise keeld aitab kaasa avaliku korra tagamisele ning isikute tervise kaitsele. Avalikus kohas alkoholi tarvitamise keeld aitab kaasa tervisliku elukeskkonna saavutamisele. Sobivuse kriteeriumi analüüsi juures ei ole võimalik asuda seisukohale, et antud meede ei aita kuidagi kaasa soovitud eesmärgi saavutamisele.

Vajalikkuse kriteeriumi hindamisel leidis töö autor, et avalikus kohas alkoholi tarbimise keeld on vajalik soovitud eesmärgi saavutamiseks. Abinõu on vajalik, kui püstitatud eesmärki ei ole võimalik saavutada mõnel muul üksikisikut vähem riivavamal viisil vähemalt sama hästi. Töö autor leidis, et tervise kaitse seisukohalt oleks võimalik eesmärgi saavutamiseks keelustada avalikud alkoholireklaamid, piirata alkoholimüüki ning alkoholi kättesaadavust, samuti teha kampaaniaid, mis taunivad alkoholi tarbimist, kuid nimetatud abinõud ei täidaks eesmärki sama efektiivselt kui täielik avalikus kohas alkoholi tarvitamise keeld. Ühe alternatiivse meetmena leidis töö autor, et ühiskonna turvalisust ning avalikku korda aitaksid tagada suuremal hulgal politseiametnike kohalolek tänavatel. Kui avalikes kohtades viibiks oluliselt rohkem korrakaitset tagavaid ametnikke, aitaks see oluliselt kaasa avaliku korra kaitsele, piiramata sealjuures isikute õigust vabale eneseteostusele. Siiski ei oleks antud abinõud

võimalik rakendada, kuna vajalikkuse kriteeriumist lähtuvalt ei tohi alternatiivne vahend viia riigi talumatult kõrge finantskoormuseni. Suuremal määral politseiametnike rakendamine nõuaks riigilt lisaressurssi. Töö autor on seisukohal, et mitmed meetmed ühiskonna turvalisuse ning korra tagamiseks, samuti isikute tervise kaitseks, oleksid isikute üldist vabaduspõhiõigust vähem riivavamad kui avalikus kohas alkoholi tarvitamise keeld, kuid ei leidu ühtegi abinõu, mis ei nõuaks riigilt täiendavaid ressursse või oleks sama efektiivne eesmärgi saavutamisel.

Mõõdukuse kriteeriumi hindamisel leidis töö autor, et alkoholivaba keskkonda, avaliku korra tagamist ning isikute tervise kaitset tuleb eelistada alkoholi tarbimisele. Töö autor leiab, et avalikus kohas alkoholi tarbimise piirangut saab pidada mõõdukaks, kuna isikutelt ei võeta õigust alkoholi tarvitada. Alkoholi tarvitamine on lubatud mitteavalikes kohtades ning kohtades, kus KOV on üldkorraldusega seda lubanud. Seega jääb isikule alati võimalus alkoholi tarbida selleks ette nähtud avalikes või mitte avalikes kohtades.

Kuigi töö autori esialgse hüpoteesi kohaselt võis pidada avalikus kohas alkoholi tarbimise keeldu ebaoproportsionaalseks soovitud eesmärgi suhtes, tuleb tõdeda, et antud hüpotees ei pidanud paika. Töö autor on töö käigus jõudnud seisukohale, et avalikus kohas alkoholi tarbimise regulatsioon on eesmärgipärane ning proportsionaalne, st sobiv, vajalik ning mõõdukas.

Riikliku järelevalvet saab KorS-st tulenevalt defineerida kui korrakaitseorgani tegevust eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine. Riiklik järelevalve tähendab korrakaitseorganite poolt oma pädevuse ulatuses läbi viidavat tegevust eesmärgiga kaitsta avalikku korda. Tegemist on menetlusega, milles politsei ja korrakaitseorganid tegutsevad läbi käskude, keeldude ja sunni. KorS-st tulenevalt on korrakaitseorgan seaduse või määrusega riikliku järelevalve ülesannet täitma volitatud asutus, kogu või isik. KorS § 57<sup>1</sup> alusel teostavad avalikus kohas käitumise üldnõuete järgimise üle riikliku järelevalvet politsei ning valla- või linnavalitsus. Seega on pädevaks haldusorganiks riikliku järelevalve teostamiseks avalikus kohas alkoholi tarvitamise üle politsei ja valla- ning linnavalitsus.

KorS-s kasutatakse korrakaitseorganite tegevuse tähistamiseks, mille eesmärgiks on ohu ennetamine, tõrjumine või rikkumise kõrvaldamine, riikliku järelevalve meetme mõistet. Riikliku järelevalve meetmeid, mille rakendamine toimub üldvolituse alusel, nimetatakse korrakaitse üldmeetmeteks ehk ebatüüpilisteks meetmeteks. Erinevalt üldmeetmetest on erivolituse alusel rakendatavad meetmed ehk erimeetmed tüpiseeritud meetmed, sest tegemist on tüüpiliselt rakendatava ja n.ö tavapärase meetmega. AS koos KorS-ga annab korrakaitseorganile meetmed, mida on võimalik avalikus kohas alkoholi tarvitaja suhtes rakendada. Valla- ning linnavalitsuse käsutuses olevad meetmed on oluliselt piiratumad võrreldes politseiga. KorS-i kehtiv lahendus lähtub loogikast, mille kohaselt võib KOV kasutada meetmeid, mis riivavad õigusi ja vabadusi pigem vähe ja leebelt. Hetkel, kui sekkumine ületab selle tunnetusliku piiri, mil inimeste õigusi ja vabadusi piiratakse intensiivsemalt, jätkab tegevust selleks vajalikku ettevalmistust omav politsei.

KorS toob välja mitmed olulised õigusprintsüübid, mida tuleb igal korrakaitseorganil riikliku järelevalve meedet rakendades järgida. Lisaks KorS-st tulenevatele printsüüpidetele, milleks on nt proportsionaalsuse-, otstarbekuse-, õiguste kaitse ja inimväärikuse tagamise printsüüp, on oluline järgida ka HMS-s ning PS-s sätestatud õigusprintsüüpe, sh selgitamiskohustuse- ning uurimispehimõtet. Töö autor pöördus õigusprintsüüptide järgimise osas kümne linnavalitsuste ja PPA poole. Olulise asjaoluna selgus, et linnavalitsused ei teosta järelevalvet avalikus kohas alkoholi tarbimise üle. Põhjenduseks toodi vähene inimressurss, joobe tuvastamise õiguse puudumine, korrarikkumiste ajaline erinevus linnavalitsuse tööajaga. Linnavalitsused selgitasid, et üksnes PPA teostab järelevalvet küsitletud linnades. PPA vastuse kohaselt on politseiametnikud läbinud korrakaitseaduse koolituse ja iga-aastaselt toimuvad täiendkoolitused, kus korratakse üle nii üldpehimõtted kui konkreetsete meetmete alused. PPA viitab ka sellele, et praktikas tuleb ette äärmiselt erinevaid olukordi ning meetmete proportsionaalsuse hindamine on tihti tpepoolest keeruline ning võib esineda eksimusi. Arvestades politseiorganisatsiooni suurust, korrakaitseadusega tekkinud uudet lähenemist Eesti õigusruumis ja vähest kohtupraktikat, ei saa välistada politseiametnike teatud eksimusi riikliku järelevalve teostamisel. PPA ametniku sõnul nõuab uudsete pehimõtete rakendumine ja aktsepteerimine ühiskonnas rohkem aega kui KorS-i jõustumisest möödunud on.

Riikliku järelevalve erimeetmete rakendamisel õigusprintsüüptide järgimata jätmisega seoses on praegu vähe kohtupraktikat. Töö autor analüüsis käesolevas töös maakohtute lahendeid, kus korrakaitseorgani otsus tühistati mõne õigusliku pehimõtte järgimata jätmise tõttu.

Mitmetes lahendites tühistati korrakaitseorgani otsus uurimispõhimõtte ning otstarbekuse põhimõtte mitte järgimise tõttu. Siiski ei seosta kohtunikud õigusvastast otsust otseselt sellega, et õigusprintsiipe korrakaitseorganite poolt ei järgita, vaid viidatakse üksnes korrakaitseorgani õigusvastasele tegevusele. Kui kohtuotsustes viitaksid kohtunikud otseselt konkreetse õigusprintsiiibi järgimata jätmisele, tooks see töö autori hinnangul kaasa suurema teadlikkuse õigusprintsiiptide rakendamise vajalikkusest ning olulisusest korrakaitseorganite seas riikliku järelevalve teostamisel.

Kohtupraktika ning PPA-st saadud tagasiside alusel jõudis töö autor seisukohale, et riikliku järelevalve meetmete rakendamisel võib esineda olukordi, kus ei järgita alati õigusprintsiipe või neid järgitakse puudulikult. Eksimused on tingitud eelkõige erinevate juhtumite keerukusest. Komplitseeritud ning kiiret lahendamist nõudvates olukordades ei pruugi politsei ega muu korrakaitseorgan pöörata tähelepanu enda poolt valitud meetme proportsionaalsuse, otstarbekuse või muu olulise põhimõtte järgimisele, mis võib omakorda kaasa tuua korrakaitseorgani otsuse õigusvastasuse.

## **The ban on consuming alcohol in public places and state supervision over it**

### **Summary**

Regulation of alcohol consumption in public places has been changed several times over the last three years. 09.12.2001 was adopted and on 09.01.2002 came into force § 48 of Alcohol Act, which included a restriction on drinking alcohol in public places. Alcohol use was banned in public places, except where the retail sale of alcoholic beverages were performed for consumption on site and on cases specified in Municipal Council Act.

By the year of 2007 the Ministry of Justice developed Law Enforcement Act's draft, initiated by the Government on 16.05.2007 and adopted by the Parliament on 23.02.2011. By accepting Law Enforcement Act, the old system was dismissed. According to the old system, local government had the power to make it's own decisions, regarding the requirements on behavior in public places.

01.07.2014 entered into force Law Enforcement Act § 55 subsection 1(5). According to the Law Enforcement Act, it was prohibited to behave in a manner that disturbs or endangers other people in public areas, first of all it was prohibited to consume alcohol in a public transport vehicle, in a public transport vehicle stop, in a building or on the territory of a pre-school child care institution, nursery-primary school, secondary school, vocational educational institution, hobby school, youth camp, health care provider or social welfare institution or health care services, and also at public gathering, aimed for children. Abovementioned were the only places where it was completely prohibited to consume alcohol after Law Enforcement Act came into effect.

In the rest of the public places, it was still allowed, unless it offended others. Local council had the right to determine their own territory for children and public health care where alcohol consumption was considered disturbing for other people. These were the places directed only for children and public health improvement grounds.

The purpose of allowing to consume alcohol in public places was according to former Minister of Justice option not to limit people's rights and freedom. The author of the thesis has the opinion that the law before Law Enforcement Act affected people's right to act freely and this was one of the reason, why permission to drink in public places was restored.

The ban on alcohol consumption in public places led to the resentment of the society and increased alcohol consumption in public in a disturbing ways. Significant part of people interpreted permission to consume alcohol in a public places as if heavy and constant drinking was allowed in public. People did not think that by this right, there were also obligations and responsibilities attached. According to surveys done among the people, there was nearly 82% of the interviewers against public consumption of alcohol, and 32% had faced disturbing way of alcohol consumption. Law Enforcement Act entry into force 01.07.2014 also led to a situation where numerous local government's began to consider the introduction of restrictions on alcohol consumption in public places on they're own. Many towns imposed a ban on alcohol consumption on the entire administrative territory. By Law Enforcement Act they had only the right to prohibit the consumption of alcohol in protection of the children, the sick and the people practicing healthy lifestyle, which is why the above-mentioned action directly conflicted to the law.

10.01.2015 came into effect Law Enforcement Act Amendment Act, according to that Act, a ban on consumption of alcohol in a public places were legalized again. By Law Enforcement Act § 55 subsection 2 it was prohibited to consume alcohol and other intoxicating substances in public places. Current regulation also applies to other substances causing intoxication, because it can be presumed that using such substances may be considered troublesome for other people, and there is a risk for public content.

By Law Enforcement Act it is allowed for local government to make its own regulations, where it is allowed to consume alcohol, but it can't be allowed in places described in Law Enforcement Act § 55 subsection 1(5), that are considered annoying for public. These places are public transport vehicle stop, in a public transport vehicle which is in public use and participates in road traffic, in a building or on the territory of a pre-school child care institution, nursery-primary school, secondary school, vocational educational institution, hobby school, youth camp, health care provider, social welfare institution or health care services, and also at public gathering, aimed for children.

It must be clearly and visibly marked where alcohol consumption is allowed by local government regulations.

The author of this thesis considers that prohibition of public alcohol consumption infringes The Constitution of the Republic of Estonia § 19 which allowed the right to free self-realization, and consuming alcohol can be regarded as personal freedom to do exactly what it is pleasing for this person.

Aim to restrict the fundamental rights are determined on the fundamental right to the limit clause. The Constitution of the Republic of Estonia § 19 does not refer directly to the limit clause, but its sentence 2 provides that everyone has his or her rights and freedom and they must respect and take into account other people's rights and freedom and comply with the law. § 19 section 1 of the Constitution constitutes a simple basic right, which could be restricted for any reason that is not prohibited by The Constitution of the Republic of Estonia with.

The aim of prohibiting alcohol consumption in public places, was to bring the changes in Law Enforcement Act into accordance with the expectations of society and people's habitual behavior.

It was not acceptable for people to see drunkards in town environment, and this led to the society's expectations, to restore the prior Law Enforcement Act force regulation. The purpose of the ban was based on practical considerations, such as public order and people's health caring. According to The Constitution of the Republic of Estonia § 28 every person has the right to health care. According to World Health Organization report, alcohol is harmful to health factors, staying in third place in the list of health damaging factors, with the rate of over 25% of male deaths are caused by alcohol in Estonia. Ensuring the protection of the health of its residents also means alcohol consumption regulations, so that people will not be able to damage they're own health by drinking. Drinking alcohol in public places leaves a mark, not only for its users but also people who have to see drunk people on the streets, including children. The Constitution of the Republic of Estonia § 28 subsection 1 results, that the country needs to use preventive measures to protect the unspecified number of people's mental and physical health. The state must take measures to have a healthy and safe living environment for its people.

In proportionality assessment the author analyzed limitation suitability, necessity and moderation in relation to the objective, and came to the conclusion that the ban on the consumption of alcohol in a public places is at the same time appropriate, necessary and reasonable. Since the main requirement for the criterion of suitability is that the measure would facilitate the achievement of goal, the author of this thesis came to the conclusion that the ban on the consumption of alcohol in public places will contribute to public order and protecting the health of people. A ban on drinking alcohol in a public places will contribute to the fact that people have a healthier living environment. According to the eligibility criteria for the analysis it is not possible to claim that this measure will not be contribute achieving the desired goal.

In assessing the necessity criteria the author found that the ban on the consumption of alcohol in public places is necessary to achieve the desired goal. A measure is necessary if the goal set can not be achieved by any other manner, that would affect individuals less, and are at least as effective. The author found that to achieve better health protection of the public it would be possible to prohibit alcohol ads, restrict the sale of alcohol and its availability, as well to do campaigns that condemn the use of alcohol, but these measures would not serve the purpose just as effectively as a complete ban on drinking alcohol in a public areas.

As an alternative measure, the author found that the public safety and public order would be ensured better by additional law enforcement presence on the streets. If there were significantly more law enforcement officers present in the streets, it would help largely contribute to the protection of public order, without prejudice to the parties right to free self-realization. However, it would not be possible to implement the measures, if that alternative means unbearably high financial burden to the state. For additional law enforcement would require the hiring of additional resources from the state. The author is on the opinion that a number of measures for the safety of society and public order, as well protecting the health of individuals, are less restrictive compared to public place alcohol ban, but there are not any measures which would not require additional resources from the state, or are equally effective in achieving the goal.

For the criteria of assessing the reasonableness, the author found that alcohol-free environment, public order and the protection of the health of persons must be preferred to



alcohol consumption. The author believes that the restrictions on the consumption of alcohol in a public places can be considered to be moderate, because the right to consume alcohol won't be taken away from the parties. Drinking alcohol is allowed in non-public places and in places where the local authority has authorized it. Thus, the person has always an opportunity to consume alcohol in designated public or non-public areas.

Although the author's initial hypothesis, which said that the prohibition of alcohol consumption in public places could be regarded disproportionate to the desired goal, it must be stated that this hypothesis did not keep up. The author of the work has come to a conclusion, that the regulation of alcohol consumption in public places is as aimed and also proportionate, ie appropriate, necessary and reasonable.

Estonian legislation did not contain until Law Enforcement Act's adoption any kind of state supervision legal definition. According to Law Enforcement Act § 2 subsection 4 state supervision is the activity of a Law Enforcement Agency with the aim of preventing a threat, ascertaining and countering a threat or Eliminating a disturbance. National monitoring means that law enforcement bodies, performing the administrative task of the activities carried out within the limits of its competence, with the aim of protecting public order.

State inspection procedures usually restrict basic rights. This is a procedure in which the police and law enforcement authorities operate through commands, prohibitions and oblige. National supervisory in sense of Law Enforcement Act is external control, and it is carried out to deal with threats that won't occur internally in administrative organization, but in relation to the external management entity and law enforcement agency.

As a result of Law Enforcement Act a law enforcement body is by national law or regulation, authorized institution, corporation or individual. According to Law Enforcement Act § 57<sup>1</sup> units carrying out general requirements for behavior in a public place supervision over compliance are the national police and the municipal government. Alcohol consumption in public places and limits related to it also belong under the general requirements of public behavior. Therefore, the competent administrative bodies for state supervision over the use of

alcohol in a public areas are the municipal police and local administration unit, such as city government.

Law Enforcement Act is used to denote any kind of law enforcement activities aimed to prevention the risk, or displacement of the violation, in the state supervision measure concept. In most cases, law enforcement agencies have to implement a national monitoring measures by interfering with the person's property, limiting or restricting their physical freedom, or in any other way that limits they're rights and freedom. National supervisory measures which will be implemented on the basis of a general authorization, are called General State Supervision Measures, also atypical measures. Unlike general measures, there are special authorizations called State Supervision Special Measures which are typically implemented and that's why so-called normal measure.

Alcohol Act together with Law Enforcement Act gives law enforcement authorities measures that can be implemented in a public places to deal with alcohol drinkers. Measures given to rural municipality and city government are considerably more limited compared to the police. Law Enforcement Act's current aim is based on the logic, according to which the local government may use measures which infringe the rights and freedoms rather slight way and gently. If intervention exceeds the cognitive line, where people's rights and freedom are restricted, activities will be given over to the police who has necessary preparation dealing with that kind of issues.

The purpose of this thesis was to find out the extent of national supervisory measures implementing to applicable legal principles regarding supervision over alcohol consumption in public places. Law Enforcement Act brings out several significant legal principles, that are compulsory to law enforcement authorities to follow if implementing national supervisory measures. In addition to Law Enforcement Act principles it is also essential to follow principles from Administrative Procedure Act and The Constitution of the Republic of Estonia.

The author turned to several city governments and the Police and Border Guard Board to find out the extent of legal principles they follow. As important fact, it turned out that the municipality does not monitor the consumption of alcohol in public places. The reasons given were lack of human resources, lack of the rights in establishment of intoxication, time difference between the city administration working time and disturbances. City governments explained that only Police and Border Guard Board supervises the cities. According to Police and Border Guard Board answer police officers have passed the law enforcement training and new refreshing courses are held each year, where general principles and bases of the measures are repeated over. Police and Border Guard Board also points out that in practice there are very different situations and the assessment of the proportionality of measures is often extremely difficult and there may occur errors. Considered the size of the police organization, innovative approach to law enforcement in Estonian legal space and the lack of law cases, some police made errors can not be excluded if doing the state supervision. The police official said implementing innovative principles and acceptance in society requires more time than it has passed since Law Enforcement Act came into effect. There are not many court practice related to not following the special measures in the implementation of legal principles by state supervision. The author of the thesis analyzed rulings of county courts where the decisions made by law enforcement authorities were revoked because some legal principles were not followed.

In several rulings the decision of law enforcement authorities were annulled because of the failure in principle of investigation and not complying with rational principle. However, the judges are not associating unlawful decision straight to not following legal principles, but they only refer to unlawful action by law enforcement authorities. The authors concludes that if court would provide a guideline how to follow these legal principles, it would lead to better awareness of the principles.

Based on the law cases and the answer received from Police and Border Guard Board, the author of this thesis reached the position that national monitoring of implementation of the measures follows the legal principles, but nevertheless there may occur law enforcement situations where it is not possible to comply with the legal principles, these are being followed incorrectly or not followed at all. Errors are primarily caused because of the complexity of various cases and police work.

## KASUTATUD ÕIGUSAKTID

1. Eesti Vabariigi põhiseadus. RT I, 15.05.2015
2. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. 2012/C 326/02
3. Haldusmenetluse seadus - RT I, 25.10.2016
4. Kaubandustegevuse seadus - RT I 2004, 12, 78
5. Korrakaitse seadus. RT I, 02.12.2016
6. Korrakaitse seaduse muutmise ja rakendamise seadus – RT I, 13.03.2014, 4
7. Politseiseadus - RT 1990, 10, 113
8. Public Order Act. 612/2003. Arvutivõrgus. Kättesaadav:  
<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2003/en20030612.pdf>
9. The Constitution of Finland. 731/1999, amendments up to 1112 / 2011 included.
10. Sotsiaalministri 26.06.2014 määrus „Joobeseisundile viitavate tunnuste loetelu ja nende tunnuste esinemise või mitteesinemise tuvastamise viisid“ nr 37

## KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

11. RKPJKo 3-4-1-10-02
12. RKPJKo 3-4-1-3-97
13. RKPJKo: 3-4-1-6-09
14. RKHKo 3-3-1-87-10
15. RKHKo nr 3-3-1-38-04
16. RKHKo nr 3-3-1-13-12
17. RKHKo 3-3-1-19-99
18. RKHKo nr 3-3-1-90-04
19. RKHKo nr 3-3-1-44-10
20. RKHKo nr 3-3-1-63-09

21. RKHKo nr 3-3-1-5-09
22. RKHKo nr 3-3-1-91-13
23. RKHKo nr 3-3-1-36-15
24. RKHKo nr 3-3-1-80-11
25. RKKKo nr 3-1-1-19-05
26. RKKKo nr 3-1-1-91-13
27. RKKKo 3-1-1-95-06
28. RKKKo: 3-1-1-102-03
29. RKKKo: 3-1-1-67-09
30. RKTKo: 3-2-1-152-09
31. RKÜKo: 3-3-1-5-09
32. RKÜKo 3-4-1-5-02
33. Harju Maakohtu otsus nr 4-13-5702
34. Pärnu Maakohtu otsus nr 4-09-2011
35. Tartu Maakohtu otsus nr 4-12-2264
36. Viru Maakohtu otsus nr 4-16-4805.

#### Euroopa Kohtu praktika

37. EKo 27.10.1977, 33/77 Régina v Pierre Bouchereau.
38. EKo 08.07.2010, C-343/09, Afton Chemical Limited *vs* Secretary of State for Transport
39. EKo 15.2.2016, C-601/15 PPU, J. N. *versus* Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
40. EKo 08.04.2014, liidetud kohtuasjades C-293/12 ja C-594/12, Digital Rights Ireland Ltd *versus* Minister for Communications, Marine and Natural Resources jt.
41. EKo 12.07.2001, c-189/01 H. Jippes jt.
42. Eko 28.09.2006, C-434/04, Jan-Erik Anders Ahokainen *vs* Mati Leppiku

## KASUTATUD KIRJANDUS

43. A. Aedmaa. Avaliku korra kaitse Eesti õigusruumis. Juridica 2004/VII, lk 503
44. K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Määratlemata õigusmõiste. Tallinn, Juura, 1997, lk 69.
45. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud Väljaanne. Kirjastus Juura 2012.
46. J. Jäätma. Ohutõrjeõigus ohuennetusõigusena: kooskõla põhiseadusega. Doktoritöö. Tartu Ülikooli kirjastus. 2015
47. M. Niemer. Nõuded õigusriiklikule politseiõigusele – proportsionaalsuse põhimõte ja Euroopa õigus. Juridica 2004/VII, lk 462
48. J. Jäätma. Ohutõrjeõigus ohuennetusõigusena: kooskõla põhiseadusega. Doktoritöö. Tartu Ülikooli kirjastus. 2015
49. K. Pikamäe, Kaalutlusvigadest. Juridica 2006/II, lk 75 jj
50. A. Aedmaa, E. Lopman, N. parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu 2004, lk 157.
51. F. Schoch, M. Ernits. Üldklausli vältimatus nüüdisaegses ohutõrjeõiguses, Juridica 2010/VIII, lk 541.

## KASUTATUD MUUD ALLIKAD

52. Korrakaitseaduse seletuskiri 5 SE. Arvutivõrgus. Kättesaadav:  
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fb971c0a-b06a-84ef-0cc0-ca15d8d24dea/Korrakaitseadus/>
53. Korrakaitseaduse seletuskiri 5 SE. Arvutivõrgus. Kättesaadav:  
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fb971c0a-b06a-84ef-0cc0-ca15d8d24dea/Korrakaitseadus/>

54. Korrakaitseaduse seletuskiri 49 SE. Arvutivõrgus. Kättesaadav:  
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korrakaitseadus>
55. Korrakaitseaduse muutmise seaduse 752 SE seletuskiri. Arvutivõrgus. Kättesaadav:  
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/02df4ca5-466d-4479-999f-304274f315b4/Korrakaitseaduse%20muutmise%20seadus>
56. A. Anvelt. Korrakaitseadus tuleb alkoholi tarvitamise osas üle vaadata. 27.08.2014. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://rup.ee/uudised/oigus/anvelt-korrakaitseadus-tuleb-alkoholi-tarvitamise-osas-uue-vaadata>
57. K. Simson. Avalikus kohas alkoholi tarvitamise probleem vajab riiklikku lahendust. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/fraktsioonide-teated/eesti-keskerakonna-fraktsioon/simson-avalikus-kohas-alkoholi-tarbimise-probleem-vajab-riiklikku-lahendust/>
58. I. Smirnov. Narva linn keelas alkoholi tarvitamise avalikes kohtades. 28.10.2014. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://pr.pohjarannik.ee/?p=11568>
59. K. Kreos. Elva keelas linna avalikus ruumis alkoholi tarbimise. 27.08.2014. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://uudised.err.ee/v/eesti/eb3ae82b-f752-4fc3-bd39-9ce11d3d1f97?keepThis=true&TB\\_iframe=true&height=650&width=850&caption=Uudised+%7C+ERR](http://uudised.err.ee/v/eesti/eb3ae82b-f752-4fc3-bd39-9ce11d3d1f97?keepThis=true&TB_iframe=true&height=650&width=850&caption=Uudised+%7C+ERR)
60. T. Kaukvere. A. Anvelt. Kogu linnas avalikku alkoholijoomist keelata ei saa. 25.08.2014. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.postimees.ee/2898049/anvelt-kogu-linnas-avalikku-alkoholijoomist-keelata-ei-saa>
61. Õiguskantsler. Selgitus: avalikus kohas alkoholi tarbimise piirangud (Elva). 30.09.2014. Arvutivõrgus. Kättesaadav:  
<http://www.oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/selgitus-avalikus-kohas-alkoholi-tarbimise-piirangud-elva>

62. A. Anvelt. Avalikus kohas alkoholi tarbimine läheb taas keelu alla. 16.10.2014.  
Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.sotsdem.ee/alkoholi-avalik-tarbimine-laheb-taas-keelu-alla/>
63. A. Anvelt. Minister Andres Anvelti kiri omavalitsusjuhtidele korrakaitseaduse asjus.  
Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee/et/minister-andres-anvelti-kiri-omavalitsusjuhtidele-korrakaitseaduse-asjus>
64. Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne: 2. peatükk, põhiõigused, vabadused ja kohustused. Arvutivõrgus. Kättesaadav:  
[http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article\\_files/pohiseaduse\\_2.\\_peatuk\\_k.\\_pohioigused\\_vabadused\\_ja\\_kohustused.pdf](http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/pohiseaduse_2._peatuk_k._pohioigused_vabadused_ja_kohustused.pdf)
65. Turu-uuringute AS. Suhtumine avalikus kohas alkoholi tarvitamisse. Arvutivõrgus.  
Küsitlus kättesaadav:  
[https://intra.tai.ee/images/prints/documents/141112457450\\_Suhtumine%20avalikus%20kohas%20alkoholitarvitamisse.pdf](https://intra.tai.ee/images/prints/documents/141112457450_Suhtumine%20avalikus%20kohas%20alkoholitarvitamisse.pdf)
66. Maailma Terviseorganisatsioon. Alcohol in the European Union Consumption, harm and policy approaches. Arvutivõrgus. Kättesaadav:  
[http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0003/160680/e96457.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0003/160680/e96457.pdf)
67. Arstide liit teeb valitsusele ja riigikogule ettepaneku muuta korrakaitseadust ja keelata taas kogu riigis alkoholi tarvitamine avalikus kohas. Arvutivõrgus.  
Kättesaadav: [https://arstideliit.ee/wp-content/uploads/2015/04/EAL-avaldus\\_alkoholi-tarbimisest-avalikus-kohas\\_15.09.14.pdf](https://arstideliit.ee/wp-content/uploads/2015/04/EAL-avaldus_alkoholi-tarbimisest-avalikus-kohas_15.09.14.pdf)
68. Õiguskantsleri 02.03.2017 kiri siseminister Andres Anveltile. Kohaliku omavalitsuse korrakaitse. Arvutivõrgus. Kättesaadav:



[http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/Kohaliku%20omavalitsuse%20korrakaitse.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Kohaliku%20omavalitsuse%20korrakaitse.pdf)

69. S. Rattus. 25.08.2014. Lõpp alkopeole: Tallinn keelab tänaval joomise. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.pealinn.ee/koik-uudised/lopp-alkopeole-tallinn-keelab-tanaval-joomise-n20368>

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Helina Kasvandik (sünnikuupäev 22.10.1991),

### **1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose**

„Avalikus kohas alkoholi tarvitamise keeld ja selle üle teostatav riiklik järelevalve“,

mille juhendaja on dr. iur Vallo Olle,

1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

**1.1.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.**

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 02.05.2017